

¿HAY REALMENTE UN HORIZONTE INTERCULTURAL EN LA UNIÓN EUROPEA?

Is there really an intercultural horizon in the EU?

Jesús García Cívico*

RESUMEN: Sobre el papel la Unión Europea recoge entre sus señas de identidad el respeto al pluralismo, a las minorías y a la diversidad cultural. Sin embargo, el futuro de la propia Unión en lo que respecta a ese paradigma culturalmente plural depende de decisiones políticas, tendencias jurídicas y hechos sociales. Este trabajo analiza algunas de las propuestas teóricas de construcción europea así como una selección de hechos sobre los que apoyar una respuesta al interrogante que sirve de título: ¿hay realmente un horizonte cultural en la UE?

ABSTRACT: *At least in theory, the European Union includes among its hallmarks the respect for pluralism, minorities and cultural diversity. However, the future of the Union itself in regard to this culturally plural paradigm depends on political decisions, legal trends and social facts. This paper analyzes various theoretical proposals for European integration and a selection of social, political facts and legal background to support an answer to the question that serves as the title: is there really an intercultural horizon in the EU?*

PALABRAS CLAVE: Multiculturalidad, minorías europeas, diversidad cultural, futuro de la UE, derechos culturales de nacionales de terceros países

KEY WORDS: *Multiculturality, European Minorities, Cultural Diversity, EU's Future, Cultural Rights of Third Country Nationals*

Fecha de recepción: 31-05-2012

Fecha de aceptación: 15-01-2013

1. INTRODUCCIÓN

¿Cómo será Europa¹ dentro de cincuenta, cien, doscientos años, y la Unión Europea? ¿Cómo es la Unión Europea ahora? ¿Hacia dónde debe dirigirse (cuál es su *horizonte* o cómo se ha estipulado que éste sea)? ¿Hacia dónde se dirige de hecho?

Estas cuestiones son de distinta naturaleza y por tanto también deben serlo sus respuestas. Una respuesta categórica al primer interrogante sería visionaria o profética y debemos dejarla de lado

* Centro de Investigación de la Efectividad de los Derechos Humanos. Universitat Jaume I (España). civico@dpu.uji.es

¹ Con el término "Europa" nos referimos a la construcción del proyecto europeo a través de la UE. Nuestro punto de partida descarta que ésta sea definible como proyecto cultural no (o no sólo) por la falta de interés de la cuestión sino porque en términos mínimamente realistas es un camino imposible. SHORE, C., *Building Europe. The Cultural Politics of European Integration*, Routledge, London/ New York, 2000, pp. 1 - 13. CASTIGLIONE, D., "Political Identity in a Community of Strangers", Checkel, J. T., Katzenstein, P. J., (eds), *European Identity*, Series, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

por carecer de dotes adivinatorias, sin embargo, una respuesta enmarcada en la investigación sociológica de las instituciones jurídicas como predicción del futuro institucional (saber de antemano qué ocurrirá con una institución actualmente vigente) aunque difícil de realizar, pues el cúmulo de circunstancias que influyen o pueden influir en el acontecer social es tan enorme que difícilmente pueden tenerse en cuenta simultáneamente y con la intensidad correcta, no es, como recordara Gregorio Robles, sino algo que los sociólogos en general y los científicos sociales en particular hacen a menudo, y que aquí bien podría interesarnos. En este caso, a pesar de que fuera una predicción ciertamente endeble la pregunta no carecería completamente de interés (si bien con la conciencia del carácter un tanto aleatorio de su respuesta)².

La contestación a la segunda ¿cómo es Europa ahora? sería descriptiva (aunque no necesariamente objetiva) y vendría dada por enunciados de hecho y quizás también por disputas interpretativas apoyadas en algún tipo de hechos más o menos verificables por la experiencia. En todo caso, al ser una cuestión fáctica la segunda pregunta se resolvería en el plano descriptivo³. Al preguntarnos cómo es Europa ahora trataríamos sólo de describir la realidad, no de establecer cómo debe ser. Desde este discurso descriptivo, Europa es hoy, podemos comenzar ya, un continente *heterogéneo*, un espacio caracterizado tanto por marcadas diferencias socioeconómicas, enormes disparidades materiales, brechas indecentes en la calidad de vida y disímiles concepciones políticas, etc., como por la presencia de distintas lenguas, grupos étnicos, religiones, concepciones filosófico-políticas, éticas, visiones laicas y por supuesto agnósticas del mundo.

Ni la Unión Europea, ni la ciudadanía de la Unión dependen de rasgos culturales, étnicos, de origen, color o religión. La mayoría de la población europea es todavía blanca y cristiana (definidos a sí mismos y a veces también por los demás como cristianos) pero afortunadamente eso es irrelevante tanto en lo que afecta a la identidad europea como a la adquisición de la ciudadanía y a los derechos que lleva consigo. La Unión Europea (UE) es un espacio económico, jurídico y político (sobre el papel un espacio también *social*) que (al margen de la extraordinaria crisis que hoy padece) ha alcanzado una cierta libertad y seguridad aunque no haya resuelto

² ROBLES, G., *Sociología del derecho*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 170-171

³ La cuestión de qué *cómo es Europa* ahora no debe entenderse como una pregunta de tipo metafísico al modo *qué es Europa*. Por dejar ya claro nuestras prioridades temáticas, suscribimos sin ambages aquella advertencia temprana que lanzaba De Lucas: "la cuestión identitaria europea entendida en clave de identidad etnocultural, es coyuntural, aleatoria y, además, inoportuna e improcedente". DE LUCAS, J., "Identidad y Constitución Europea. ¿Es la identidad cultural europea la clave del proyecto europeo", *Pasajes*, 13, Valencia, 2004. También HAVEL, V., "Existe la identidad europea", *El País*, 2 de julio de 2000.

todavía importantes cuestiones relacionadas tanto con la enorme desigualdad de recursos y oportunidades entre sus habitantes como con la diversidad cultural.

Continuando con el cuadro inicial, una respuesta a la tercera pregunta ¿hacia dónde debe dirigirse la UE? sería de tipo normativo y vendría expresada en una gramática de juicios de valor y disquisiciones axiológicas de tipo ético, político, etc.

En esta sede, la del amplio conjunto de elementos valorativos donde se propone de forma explícita o implícita cómo debe ser la UE, cabe incluir expresiones con rostro político (quizás en un sentido degradado del término) en relación con la cuestión de la construcción de la UE, así y a modo de gráficos ejemplos, las declaraciones de la dirigente alemana Angela Merkel calificando el multiculturalismo **alemán como "fracaso completo", así el racismo explícito de la crítica** al multiculturalismo del holandés Geert Wilders, cierta e intermitente caracterización del inmigrante como peligro a la identidad nacional en los partidos conservadores español y francés, la apelación a un **"liberalismo muscular" frente a la "tolerancia pasiva" de la diferencia** cultural en la atormentada semántica del premier británico David Cameron tal como la expresó en la Conferencia sobre Seguridad de Munich de 2011, etc.

Esta aproximación ya tiene el tono que nos interesa y permite a su vez pregunta del tipo: ¿cabe colegir la existencia de una corriente **"anti-diversidad", una corriente refractaria a la interculturalidad** en la actual política europea?⁴

También en relación con la tercera pregunta, ¿hacia dónde debe dirigirse la UE?, podemos decir que la primera década del siglo XXI ha supuesto la apertura teórica de conceptos tradicionalmente cerrados, así el propio concepto de ciudadanía ubicado en el seno de propuestas más amplias sobre el destino de la UE. Encontramos aquí el debate teórico de rótulo académico, sobre cuestiones como la ciudadanía europea, o más en general sobre las distintas opciones en la construcción europea. En este punto, aunque ya se hayan abandonado los intentos más groseros de revivir el romántico, evanescente y peligroso apartado de las mitologías, esto no significa que el asunto, como suele decirse esté completamente zanjado. De hecho es posible distinguir, como hacen, entre otros, Olsen y Kochenov, dos grandes modelos en el horizonte de la UE: un modelo

⁴ Vid. SÁNCHEZ-VALLEJO, M. A., "¿Multiculturaliqué?, *El País*, 24 de octubre de 2010; TUBELLA, P., "Cameron da por fracasado el multiculturalismo en Reino Unido", *El País*, 6 de noviembre de 2011, p.12; DOBBERNACK, J., "The Muscular Liberalism of the English Defence League", *Accept Pluralism*, 10 de noviembre de 2011".

aún orientado hacia el paradigma del estado-nación y otro de tono más abierto y cosmopolita.

El modelo estatista o inspirado en el estado-nación aún afín a principios ligados a la nacionalidad daría un papel más importante a la soberanía de los estados miembros (incluyendo en la práctica un **cierto “derecho de veto”**) **priorizaría el componente colectivo** preexistente en términos identitarios y las prerrogativas domésticas propias del ámbito estatal de decisión en lo que afecta a asuntos como las fronteras, la ciudadanía, la naturalización de extranjeros y residentes, y por tanto a la gestión de las diferencias culturales.

Por su parte, el modelo cosmopolita basado en un gobierno **supra y post nacional o “sin estado”**, **insistiría en una suerte de** democracia trasnacional basada en los derechos fundamentales y consiguientemente en una ciudadanía más universal liberada de determinaciones natalicias y vínculos estatistas basada en derechos y no en pertenencias ni filiaciones de corte identitario ni siquiera en versiones suaves de la misma.

Teóricamente, esto es una obviedad, la pluralidad cultural está más cerca del modelo cosmopolita que del modelo basado en el estado-nación. Es un modelo que mira al futuro, se trata, por usar la bonita expresión de Kostakopoulou de un horizonte de **future governance**⁵ de la ciudadanía, un horizonte de enorme potencial en lo que toca a la diversidad cultural, sin embargo, aunque es posible decir que el modelo estatista hace tiempo que dejó de ser el único **“proveedor” de derechos individuales no es menos cierto que el** segundo modelo, el segundo modelo aún muestra sus insuficiencias (y quizás también su escaso recorrido). El modelo cosmopolita no puede presentar sino su esperanzador potencial de cara a un paradigma intercultural.

Ambos modelos pueden rastrearse (lo haremos a continuación) no sólo en la literatura de rótulo académico más abstracta sino en hechos sociales, políticos y jurídicos puntuales, así, el modelo de estado-nación está presente en la recepción institucional de lo que **podemos llamar “episodios-Schengen”, los cierres de frontera** (por distintas, puntuales, securitarias razones) en estados miembros como Dinamarca, Francia o Italia. El modelo cosmopolita estaría presente en concretas legislaciones ligadas al respeto a la diversidad cultural, la libertad de movimientos, etc., así como en resoluciones judiciales,

⁵ KOSTAKOPOULOU, T., *The Future Governance of Citizenship*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

como las del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), así recientemente casos como los de Ruíz Zambrano, McCarthy o Dercei⁶.

Caben también en este apartado matizaciones más sofisticadas. Para Kochenov, son dos grandes perspectivas que comparten de alguna forma la prioridad de la clave jurídica (legal) en la base de la construcción/análisis tanto de la identidad europea como de la ciudadanía de la Unión: De un lado, quienes defienden que la carencia de una homogeneidad cultural es precisamente la principal característica tanto del proyecto europeo como de ese epítome en proceso de reconceptualización que es la ciudadanía europea; de otro lado, un amplio abanico de autores que entre la propuesta habermasiana del patriotismo constitucional y la insistencia (allá en América) en la virtud cívica del tipo de la de Walzer, propondrían distintas versiones de construcción a escala trasnacional (aquí a escala europea) de un supra-estado con una nueva explicitación de la homogeneidad en términos comunitarios.

Por qué razón habría que embarcarse tanta gente en un proyecto europeo que a la postre puede resultar una réplica a gran escala del estado-nación (y de la mitología nacionalista del estado-miembro-nación) es, lo creemos sinceramente, una inteligente pregunta, que, a la manera de Kymlicka, y hasta donde alcanzamos, se han hecho también y más recientemente, autores como Palombella⁷. El debate no puede dejar de afectar a aquellos grupos de los que se suele señalar la diferencia cultural, así en lo que toca a los inmigrantes nacionales de terceros estados, Joppke, ha defendido, de forma convincente, que el conocimiento y la integración en particularismos nacionales que algunos estados miembros solicitan a los inmigrantes y minorías étnicas parecen versiones demasiado **locales del "idioma universalista de la democracia liberal"** (tal como aparece, al menos, en construcción en la UE) con escasa cabida en un horizonte informado por el segundo de los modelos que apenas hemos esbozado aquí.⁸

La cuarta y última cuestión ¿hacia dónde se dirige la UE? sólo podría responderse tras proyectar en el futuro una selección de hechos relevantes contrastables de forma empírica, atender a su evolución en el tiempo con un sistema fiable de información periódica

⁶ OLSEN, E. D. H., "The Origins of European Public Policy in the First Two decades of European Integration, *Journal of European Public Policy*, 15 (1), pp. 40-56. Id., OLSEN, E. D. H., *Transnational Citizenship in the European Union. Past, Present, and Future*, New York, Continuum, 2012.

⁷ PALOMBELLA, G., *Whose Europe. After Constitution A goal-based citizenship*, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, N° 2, 2005, p. 375-382.

⁸ JOPPKE, Ch., *Immigration and the Identity of Citizenship: The Paradox of Universalism*, 12 *Citizenship Studies*, 2008, pp. 533, 542. Id., *Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe?* 30 *West Europe Pol.* 1, 2007

que describa tendencias de corto y medio plazo, informes, índices, sistema de indicadores, observatorios especializados en el trabajo con herramientas sociológicas que reporten sobre un estado de cosas que consideramos significativo. ¿Es posible decir que hay un horizonte intercultural en la UE? Dicho de otra forma, si sigue en el tiempo un cierto estado de cosas semejante al actual, un estado de cosas, verificable de acuerdo a tendencias observables de hechos sociales, jurídicos, políticos, jurisprudenciales sacadas a la luz bien por instrumentos de evaluación o por el análisis periódico de datos que escogemos como relevantes, paradigmáticos, gráficos, etc. ¿se puede decir que la UE está avanzando hacia ese horizonte intercultural?

La pregunta de si hay una sociedad intercultural en el horizontes de la UE es más compleja de lo que parece y por supuesto no está sólo en función de la proyección de determinados, escogidos, **relevantes** hechos y de que estas tendencias no queden revertidas. Habrá de resultar también del marco que hemos presentado para ilustrar el abanico de respuestas de la tercera pregunta (¿hacia dónde debe dirigirse la UE?), de la voluntad y de las declaraciones de voluntad, de los deseos políticos enunciados en instrumentos internacionales, principios programáticos y normativos recogidos en los grandes textos de la UE. La respuesta a una cuestión así enfocada será, lo creemos sinceramente, problemática y contradictoria y vendrá del resultado de una **dialéctica**, una dialéctica no frente a los **otros** (no una dialéctica amigo-enemigo), sino de Europa o de la UE consigo misma, esto es, una dialéctica afín al sentido clásico que le diera Hegel. Una suerte de síntesis entre lo que Europa es y lo que quiere llegar a ser. Una síntesis que resulta familiar a ese occidente representado hoy en gran medida por la UE, caracterizado como recordara Castoriadis, precisamente por su capacidad de autocrítica o de crítica interna.

El propósito no es tan ambicioso como parece. Sólo trata de seleccionar una serie de hechos constitutivos de una **tendencia** bien en abstracto, en relación con el pluralismo y la diversidad cultural, bien más en concreto así en lo que toca a la recepción de técnicas y la extensión instrumentos que permitan y luego quizás amplíen las situaciones donde se garantizan las manifestaciones de diversidad cultural ligadas a la efectividad de derechos, así desde la recepción de técnicas de acomodo⁹ cultural y otras cláusulas derivadas del

⁹ Entendiendo "acomodo" como un concepto más amplio que la más concreta técnica del acomodo razonable que nos ocupará más adelante. Una exposición del alcance de esta técnica en términos de pluralidad religiosa y derechos humanos, **mucho mejor matizada en VIEYTEZ RUÍZ, E., "Reasonable accommodation: going beyond the European Convention on Human Rights to reflect the plurality in national institutional settings", *Institution accommodation and the citizen: legal and political interaction in a pluralistic society*, Council of Europe, Strasbourg, pp. 127-142.**

principio de no discriminación a la interpretación substantiva de la igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de la UE y del tribunal Europeo de Derechos Humanos. Tiene también que ver con la discusión sobre los indicadores en el proceso de integración social del inmigrante nacional de terceros países de acuerdo con el principio de bidireccionalidad (integración como ***two-way process***) o con la situación ***real*** de algunas de las principales minorías étnicas y/o culturales “autóctonas”.

Este trabajo trata de inferir de esos hechos interpretados una respuesta al interrogante de si en su futuro ***se dibuja***, por decirlo así, ***un horizonte intercultural***. Ese dibujo dialéctico, y dinámico resultará de una construcción política una vez queden definitivamente abandonados los oscuros (y peligrosos) discursos de la identidad cultural de corte metafísico centrados en identidades primarias, estáticas, esenciales y excluyentes (y por tanto poco o nada interculturales).

Pero debemos empezar por aquí ¿qué significa un horizonte intercultural?

2. MULTICULTURALIDAD NO ES MULTICULTURALISMO Y MULTICULTURAL NO ES LO MISMO QUE INTERCULTURAL

No tenemos la intención de ahondar aquí en la justificación exhaustiva y pormenorizada del modelo intercultural, pero por supuesto se entenderá poco lo que sigue si no queda claro qué es eso de lo que nos preguntamos si está realmente o no está en el horizonte de la UE. ¿A qué nos referimos con sociedad intercultural? Y aún más, a pesar del carácter no unívoco de este tipo de términos ¿en qué se diferencia de otras propuestas o discursos muy próximos semánticamente como el multicultural?

En primer lugar creemos que el término intercultural se entiende mejor desde la idea de multiculturalidad¹⁰. Ya es un lugar común recordar que el término “multiculturalidad” apunta a un sentido ***descriptivo*** para referir cómo es un territorio, y en cierto sentido cómo es una sociedad. Es una respuesta posible a la segunda cuestión del cuadro con el que comenzábamos ¿cómo es Europa ahora? Desde este plano descriptivo, propio de saberes como la geografía, la historia, o la sociología, se describe la realidad tal como es y no como debe ser. Describimos cómo es algo de hecho, sin emitir emociones, deseos o juicios de valor. Aquí, se actúa como científico y no como político, por decirlo en los clásicos términos de Weber. Por ejemplo, podemos describir la española como una

¹⁰ Entre otras, GHANESH, N., *Social Freedom in a Multicultural State: Towards a Theory of Intercultural Justice*, Houndmills, Basingstoke, 2010.

sociedad multicultural porque de hecho en España hay distintas lenguas, etnias, distintos grupos y comunidades de personas de distintos continentes, regiones, países, con distintas culturas, religiones, tradiciones, etc. Igualmente y por el mismo motivo podemos describir como multicultural a la UE, porque en ella hay distintas culturas, religiones, etnias, lenguas, etc.

Efectivamente, como tempranamente se ocupó de clarificar entre nosotros Javier De Lucas, la multiculturalidad apunta al hecho **de la pluralidad cultural y el término "multiculturalismo" apunta a una respuesta normativa** en un sentido que no es descriptivo sino propositivo: es una posible respuesta a nuestra segunda pregunta ¿cómo debe ser la UE? Aquí no se describe sino que se hace una propuesta, se alude a un ideal. El multiculturalismo contiene una aspiración: la de que en un mismo territorio si es multicultural sean respetadas todas las culturas o al menos que éstas puedan convivir pacíficamente sin renunciar a su identidad cultural¹¹.

La literatura sobre estas cuestiones (la de las respuestas normativas como gestión de las diferencias culturales) es inmensa y podemos decir que ha alcanzado intrincados niveles de sofisticación de los que aquí apenas nos podemos hacer eco. Permítasenos sólo recordar al paso unas precauciones derivadas de la vaguedad del

¹¹ El término *multiculturalidad o multicultural* tiene un uso descriptivo y por ello axiológicamente neutro y alude a la diversidad cultural (a la presencia de diferentes culturas) en un mismo territorio. Nótese ya (porque estamos hablando de horizontes) que ni España ni el resto de estados miembros de la UE, ni la propia UE se han convertido en escenarios diversos culturalmente, en territorios *multiculturales* de la noche a la mañana con la extensión hasta la Europa de los 27, con la llegada de población inmigrante o con una incipiente protección jurídica y política de *sus* minorías culturales en términos de derechos humanos. Lo eran ya. Ya eran multiculturales. Nuestro país, como la mayoría de países europeos ya era inicialmente una amalgama de diversidad lingüística, religiosa, cultural, nacional e incluso étnica y también cabe recordar que en Europa siempre ha habido distintas minorías. La gran mayoría de estados europeos ya eran multiculturales antes, durante y después del fuerte proceso homogeneizador en la construcción del estado-nación europeo del XIX, aunque la multiculturalidad se persiguiera o directamente se negara (otra forma de persecución) y la cohesión se persiguiera de forma violenta y/o forzando apresuradas, ideológicas y politizadas descripciones de la "nación". Hoy también, por supuesto, muchos de los estados miembros de la UE son muy heterogéneos, Europa misma, definitivamente, es un continente muy heterogéneo (aunque sea homogéneo en la composición de sus cuerpos directivos, políticos y administrativos). Sobre el respeto a la diversidad cultural en la base de la política de integración social del inmigrante, vid., DE LUCAS, J., "Sobre la gestión de la multiculturalidad que resulta de la inmigración" en, Serafí, J., Gimeno, C. (ed.), *Migración e interculturalidad. De lo global a lo local*, Biblioteca de la Universidad Jaime I, Castellón de la Plana, 2006, p.34 y ss. ZAPATA BARRERO, R., *Multiculturalidad e inmigración*, Síntesis, Madrid, 2008, p. 62 y ss. LAMO ESPINOSA, E., "Fronteras culturales" en, LAMO ESPINOSA, E. (ed.), *Culturas, Estados, ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*, Alianza, Madrid, 1995. ARIÑO VILLAROYA, A. (ed.), *Las encrucijadas de la diversidad cultural*, CIS, Madrid, 2005.

término y quizás también de su docilidad ante caracterizaciones simplistas¹² o malintencionadas¹³: del hecho de que una sociedad, un territorio determinado, un estado, la UE etc. sea multicultural no se deriva que deba regularse según la premisa del multiculturalismo (que se asegure la coexistencia respetuosa pero separada de las distintas culturas). Recuérdense aquí los argumentos mucho más generales y ya clásicos de Hume y luego de Moore acerca de cómo del plano descriptivo no puede pasarse al plano prescriptivo.

El multiculturalismo no es la respuesta “natural” pero no porque éste sea un concepto esencialmente controvertido: no es natural porque de hecho no existen respuestas de ese tono. La propuesta del multiculturalismo es (como todas las propuestas) discutible, opinable, etc. ya que está compuesta por juicios de valor. Por ejemplo, desde paradigmas afines pero de intención *superadora* como el intercultural (lo veremos a continuación) se valora el mérito de esta propuesta al poner énfasis en la necesidad de reconocimiento de derechos colectivos, como derechos humanos, a las minorías culturales,¹⁴ o la libertad para perseguir diferentes formas de vida y medios para lograr cierta felicidad, crear, mantener y desarrollar tradiciones culturales, o si es posible hablar **así, mantener y desarrollar la “propia cultura”.**

¹² Hay posiciones más exigentes que otras en relación con qué es multiculturalismo para Raz esta propuesta afirma que la esfera pública debe reconocer por igual a las diferentes comunidades culturales de una sociedad. RAZ, J., *La ética en el ámbito público*, trad. M^a L. León, Barcelona, Gedisa, 2001. Una clara exposición crítica de las distintas teorías en PÉREZ DE LA FUENTE, O., *Pluralismo cultural y derechos de las minorías*, Dykinson, Madrid, 2005.

¹³ DE LUCAS, J., “Multiculturalismo: Política, no metafísica”, *El País*, 18-06-2001.

¹⁴ Vid., GARRIDO GÓMEZ, M. I., “Immigration as an engagement of collective human rights”, *Papeles El tiempo de los derechos*, Huri-age, 2010.

<http://www.tiempodelosderechos.es/docs/mar10/immigration.pdf>

También TORBISCO, N., *Group Rights as Human Rights. A Liberal Approach to Multiculturalism*, Springer, 2006. Y los trabajos ya clásicos de KYMLICKA, W., *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, 1995; “Liberal Individualism and Liberal Neutrality”, *Ethics* 99 (4), 1989, pp. 883-905; *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford University Press, Oxford, 2007. TAYLOR, Ch., “The Politics of Recognition”, Gutmann (ed.), *Multiculturalism and “the Politics of Recognition”*. An Essay by Charles Taylor, Princeton University Press, 1992, MARION YOUNG, I., *Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship*, Philips (ed.), *Feminism and Politics* Oxford University Press, 1998. Id., *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, 1998. Id., Algunos estudios recientes centrados en hechos en DOBBERNACK, J., MODOOD, T., *Tolerance and Cultural Diversity in Europe: Theoretical Perspectives and Contemporary Developments*, en *ACCEPT PLURALISM*, European University Institute, Florencia, 2011 y SARDOU, M., *Tolerance and the Fair Terms of Engagement with Diversity*, GRITIM, Working Paper Series 6, Barcelona, 2011, ZICK, A., et alii, *Intolerance, Prejudice and Discrimination, A European Report*, en FES, Project GEGEN RECHTS EXTREMISMUS, Berlín, 2011.

A su vez, se le ha criticado a la propuesta del multiculturalismo, o quizás sólo al término (en este ámbito, lo hemos apuntado ya, hay muchas estrategias semánticas y juegos con la carga emotiva del lenguaje) que o bien es **excesiva** (crítica al multiculturalismo como relativismo¹⁵) o bien es **insuficiente**, (crítica al multiculturalismo desde el pluralismo intercultural). Desde una posición intercultural se señala el riesgo de que en sus versiones de tono más liberal el multiculturalismo puede devenir en la práctica en mera coexistencia pacífica (cuando no benevolente), en todo caso separada o mejor **yuxtapuesta** de las distintas culturas en un mismo territorio¹⁶, se le reprende que esa segmentación o conglomerado legal (en relación con el casi inevitable corolario del pluralismo normativo) puede dar lugar a desiguales distribuciones de posiciones y recursos de tono más que multicultural, **multicomunitarista**¹⁷ y que por ello debe no abandonarse sino **superarse** en un modelo más deseable que vaya más allá de la simple coexistencia. Ese modelo superador del modelo multiculturalista pero que se explica desde él es el modelo intercultural o **interculturalismo**.

Efectivamente, el término “interculturalidad” o “interculturalismo” alude a un paradigma distinto del multiculturalismo que se propone para eludir el riesgo anterior: el déficit en la legitimidad de la distribución de recursos y representación política, cierta esencialización del término cultura, la desigualdad en términos de posiciones materiales y simbólicas, y sobre todo la falta de comunicación de distintas culturas.

A diferencia de los territorios multiculturales (que son muchos) es difícil encontrarnos con descripciones de territorios interculturales. La interculturalidad parece referir un deseo, un modelo de gestión¹⁸,

¹⁵ También en clave de género, recientes versiones de esta cuestión en MALIK, M., “Progressive Multiculturalism”: Minority Women and Cultural Diversity”, *International Journal on Minority and Group Rights* 17, 2010, pp. 447-467.

¹⁶ VERTOVEC, S., cit. por WARRAICH, S. A. y BALCHIN, C., *Recognizing the Un-Recognized: Inter-Country Cases and Muslim Marriages and Divorces in Britain*, WLUM Publications, 2006, p.32. Un análisis terminológico orientado a la viabilidad de estudios prácticos de tipo estadístico para el caso de la integración de minorías provenientes de la inmigración; GARCÍA CÍVICO, J., *La integración social del inmigrante a través del derecho: Hacia una propuesta de indicadores*, Alcalá de Henares, Defensor del Pueblo, 2011.

¹⁷ ZAMORA CABOT, F. J., “Europa entre las Corrientes de la multiculturalidad: Incidencia del velo islámico en el Reino Unido”, *Papeles El tiempo de los derechos*, 1, 2011, BLOUL, R. A. D., “Anti-discrimination Laws, Islamophobia, and Ethnicization of Muslim Identities in Europe and Australia”, *Journal of Muslim Minority Affairs*, vol. 28, 2008, pp. 7-25. Igualmente la imagen que recordaba Zamora, cit., de Amartya Sen del multiculturalismo como “naves que se cruzan en la noche” SEN, A., “The Uses and Abuses of Multiculturalism”, *The New Republic*, 9 de febrero de 2006.

¹⁸ GARRIDO GÓMEZ, M. I., “El interculturalismo como propuesta de gestión de los derechos de las minorías culturales”, en PÉREZ DE LA FUENTE, O., P., *Una*

una propuesta. Significa más que respeto, **igual respeto** (se toma muy en serio las exigencias de la idea de respeto) y entiende el pluralismo cultural como aquel que afirma el valor positivo de la diferencia cultural¹⁹. Es sobre todo, cabe insistir, la posibilidad de avanzar hacia una sociedad o un territorio (un estado o en nuestro caso –la UE– una unión de estados, un organismo supraestatal) plural **y pluralista donde el concepto de “identidad” no es la** traducción de los usos y señas de un grupo hegemónico en términos de poder material o representación estética, simbólica y/o política. Significa el diseño de espacios e instituciones públicas sensibles a las diferencias. Un espacio político exigente con la proscripción de toda discriminación, pero no sólo la discriminación directa, sino también la indirecta (más difícil de percibir). El reconocimiento del derecho a la diferencia es un corolario, una traducción si se quiere, del principio de igualdad y una propuesta en orden a una integración social abierta a la pluralidad de culturas en unas mismas instituciones (en este caso las de la UE).

En un ordenamiento jurídico que reivindica el igual valor jurídico de las diferencias, el pluralismo cultural se propone como una forma deseable de convivencia por ser enriquecedora y refractaria a la exclusión (formal y de hecho). Es deseable, se puede decir también, desde todo punto de vista, moral y estético de organización de la convivencia humana. Una sociedad cuyas instituciones son dúctiles, heterogéneas, representativas de la pluralidad y están familiarizadas con medidas de tipo promocional, políticas específicas de acción positiva y técnicas de acomodo razonable²⁰, corolarios, lo hemos apuntado ya, de la interdicción de la discriminación indirecta. Esto no es sencillo y desde luego no nos atrevemos aquí con una arquitectura más detallada de la misma. Simplemente nos preguntamos ¿hay una sociedad parecida a esa en el horizonte de la UE? ¿tiende la UE a convertirse en un espacio político y social de ese tipo?

Sobre el papel, la UE se basa en estructuras pluralistas que exigen el respeto a la diversidad cultural. De su horizonte se abandonan explícitamente modelos de gestión de la multiculturalidad

discusión sobre la gestión de la diversidad cultural, Dykinson, Madrid, 2008, p. 114 y ss.

¹⁹ PÉREZ DE LA FUENTE, O., P., “Identidad, pluralismo y racismo. Algunos límites infranqueables para el discurso de la diferencia” en *Una discusión sobre la gestión de la diversidad cultural*, cit., p. 145 y ss.

²⁰ RUIZ VIEYTEZ, E.; “Acomodo razonable y diversidad cultural: valoración y crítica” en *Derechos humanos, migraciones y diversidad*, Solanes, A. (ed.), Colección Derechos Humanos, vol. 18, Universitat de València, 2010, pp. 65-103. BORGES BLÁZQUEZ, L., “Derechos e integración: el acomodo razonable como instrumento para la igualdad material”, Ponencia presentada al XXIII SEFPJ, Jaén, 8 y 9 de Abril de 2011.

que promuevan la discriminación, la asimilación²¹ o la homogeneización (ni de inmigrantes nacionales de terceros países ni de minorías culturales²²). Los espacios políticos pluralistas tienen obligación de respetar pero también de **promover** la diversidad cultural por ejemplo adaptando espacios públicos y regulando cuestiones de derecho civil, combatiendo pedagógica pero también penalmente estereotipos negativos sobre minorías étnicas como la gitana, estimulando su presencia en instituciones públicas, flexibilizando horarios de trabajo, comedores públicos de cárceles, hospitales, etc. de acuerdo a distintos usos religiosos y culturales, sancionando manifestaciones de odio contra minorías perseguidas como la judía, protegiendo la enseñanza del Islam o con medidas frente a la incitación a la xenofobia contra la población magrebí, etc.²³

En todo caso, la propuesta intercultural se caracteriza por promover una sociedad democrática abierta y plural y en el plano jurídico por adoptar políticas públicas basadas en el reconocimiento de derechos individuales y colectivos respetando o mejor **valorando** la diversidad cultural²⁴. ¿Son de este tipo las medidas que se impulsan de hecho o se van impulsar a corto plazo desde la UE?

3. LA UE: EL MARCO NORMATIVO DEL PLURALISMO Y LA DIVERSIDAD CULTURAL

Fuera de la calma estática de la teoría y de los enunciados, la realidad es compleja y contradictoria y no debemos esperar una respuesta categórica ni definitiva al interrogante acerca de si la UE camina hacia un horizonte intercultural.

En primer lugar, podemos convenir en que hay fuerzas e inercias de distinto signo alrededor de la UE: de un lado y por referirnos a cuestiones bien gráficas, aún podemos ver un nervio

²¹ Entre muchos otros, vid., TODD, E., *El destino de los inmigrantes. Asimilación y segregación en las democracias occidentales*, Tusquets, Barcelona, 1996; JOPPKE, C., MORAWSKA, E., *Towards Assimilation and Citizenship. Immigrants in Liberal State*, Basingstoke, Palgrave-MacMillan, 2003.

²² DE LUCAS, J., "Algunas propuestas para comenzar a hablar en serio de política de inmigración", De Lucas, Torres, (eds.), *Inmigrantes ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas respuestas)*, Talasa, Madrid, 2002, pp. 23-48.

²³ SÜSSMUTH R., WEIDENFELD, W., "The Integration of Challenge: Living Together in a Europe of Diversity", en *Managing Integration. The European Union's Responsibilities towards Immigrants*, Süßmuth, R., & Weidenfeld, W., (ed.), Migration Policy Institute, 2005. Vid. PENNINX, R., *Integration Policies for Europe's Immigrants: Performance, Conditions, and Challenges*, Independent Council of Experts on Migration and Integration Expert Paper, 5, 2004.

²⁴ GARRIDO GÓMEZ, M., I., "Immigration as an engagement of collective human rights", cit., p. 3., AÑÓN ROIG, M. J., "La interculturalidad posible: ciudadanía diferenciada y derechos", en De Lucas (ed.), *La multiculturalidad*, CGPJ, Madrid, 2001, p. 219.

cuasi metafísico por recoger una hipotética identidad esencial (volveremos a esta cuestión al hablar del Islam) definitoria del presente, del pasado y del horizonte de la UE visible en el retorno de los discursos nacionalistas y de la prioridad nacional, también en el auge de partidos de extrema derecha (dedicaremos el último epígrafe de este trabajo a esta cuestión), en el evanescente lamento sobre la pérdida identitaria, y en general en el tan socorrido como ya difuso discurso de la seguridad y del repliegue fronterizo.

A su lado, parece existir una retórica de tono emotivo, a menudo de alcance sólo programático y signo contrario al anterior acerca de la Europa de la diversidad, la Europa de los pueblos y culturas que viven en su seno²⁵, un discurso que suele pivotar sobre tres conceptos-guía: diálogo intercultural, diversidad cultural y cohesión social tan bien intencionado como, las más de las veces, poco efectivo.

Un tercer, definitivo, vector lo constituye, la lenta pero paulatina inclusión en el marco normativo de la UE de garantías jurídicas sensibles al bloque anterior. La cristalización, por decirlo, así de aspiraciones informadas por ideas o conceptos-guía como los anteriores. Así, al margen de legislaciones penales antidiscriminatorias o tenemos por ejemplo, el diálogo intercultural que no es una categoría legal que esté regulada específicamente por una norma nacional o internacional, sin embargo, desde esta idea iniciativas de la Comisión Europea como los programas **Culture** 2007-2013, **Europe for Citizens** o el Año del diálogo intercultural (2008) impulsaron el diálogo de instituciones de la UE con organismos como el Comité Europeo de derechos sociales de Consejo de Europa, el Comité Europeo, la UNESCO o plataformas civiles que han ido insistiendo a su vez en que ese diálogo intercultural sólo se da en un ámbito donde la seguridad, la libertad, la igualdad de oportunidades y la participación pública estén garantizadas.

La UE pasó de ser una organización económica a ser una organización con objetivos políticos y económicos. La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) adoptó en 1990 la

²⁵ En torno a cómo se define de hecho la identidad europea hay todo un abanico de zonas de confluencia que afectan al futuro de ese paradigma intercultural. Van desde la relaciones exteriores, a las políticas, económicas y culturales en el seno de la UE, hasta debates (sólo en apariencia más profundos) sobre los valores en los que se ha de sustentar ésta. Especial relevancia adquieren aquí temas más concretos como la secularización europea, el laicismo, la emancipación de la mujer, la libertad de opción sexual, la libertad para cambiar de religión, la protección de las minorías. Vid. MEER, N., *Citizenship, Identity and the Politics of Multiculturalism: The Rise of Muslim Consciousness*, Houndmills, Basingstoke, 2010. VVAA "Special on Euroscepticism and Multiculturalism", *Utrecht Law Review*, vol. 6, (3), 2010; CARRERA, S., PARKIN, J., "The Place of Religion in European Union Law and Policy", *RELIGARE Working Document Nº 1*, September 2010.

Declaración de Copenhague, considerada en su momento como la **"Carta europea de las minorías"**, que reconocía, entre otros, "el derecho de todo individuo a expresar, preservar y desarrollar libremente su identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa y a mantener y desarrollar su cultura en todos sus aspectos, libres de **cualquier tentativa de asimilación contra su voluntad**". Aunque este documento no contenía sino una declaración de principios, sí supuso en su momento un avance cualitativo por cuanto se planteó de forma explícita la cuestión de la legitimidad de las políticas estatales de asimilación. No obstante, los estados participantes rehusaron comprometerse con la creación de mecanismos concretos que garantizaran la aplicación efectiva de los derechos reconocidos. **Tampoco la "Carta de París para una nueva Europa"**, en el mismo año, dio lugar a la instauración de mecanismos de control específicos para evaluar avances o retrocesos en la situación de las minorías en Europa. Las funciones asignadas a la nueva figura del Alto Comisionado para las minorías nacionales también eran más políticas que jurídicas.²⁶

Desde 1993, la UE ha insistido en sus principales documentos políticos en que tanto su política interior como la exterior se basan en valores democráticos y en el respeto a los derechos humanos. En esas fechas se estableció que la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el imperio de la ley, los derechos humanos y el respeto y promoción de las minorías es el primer requisito que deben reunir los países aspirantes a ingresar en la UE. Los Criterios de Copenhague que, en términos muy sucintos, son los que tiene que cumplir un nuevo estado para integrarse a la UE, contemplan criterios ciudadanos, geográficos, políticos y económicos. En los criterios políticos se consideran temas de democracia, Estado de derecho, derechos humanos y de respeto y protección de las minorías. Con este criterio se busca que los miembros pertenecientes a estas minorías mantengan su cultura y tradiciones, sobre todo su lengua, y no sean sujetos de discriminación. También en la década de los 90 se aprueba tanto el Convenio marco para la protección de las minorías **nacionales (un convenio jurídicamente vinculante)** como la **"Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias"**. Más adelante, el Consejo de Cooperación Cultural del Consejo de Europa comenzó el **desarrollo del proyecto "Democracia, derechos humanos y minorías: los aspectos educativos y culturales"**.

²⁶ HELGESEN, J., "Protecting Minorities in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) Process", Rosas, A., Helgesen, J., (eds.), *The Strength of Diversity. Human Rights and Pluralist Democracy*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992, pp. 159-186; BLOED, A., "The OSCE and the Issue of National Minorities", en Phillips A., Rosas, A., (eds.), *Universal Minority Rights*, Minority Rights Group, Londres, 1995, pp. 113-122.

Por su parte, la Declaración de Bolzano sobre derechos de minorías nacionales y lingüísticas de los países candidatos a ingresar **a la UE, concebida en la conferencia "Protección de las minorías en la UE: el camino a seguir", sobre la protección de las minorías en el** contexto de ampliación de la Unión Europea (2004) concretó cinco puntos: 1) mejorar la supervisión de los estados miembros; 2) integrar la protección de las minorías al monitoreo de los derechos humanos en los estados miembros; 3) fortalecimiento de la UE como una comunidad de valores; 4) mejorar la cooperación entre la UE, Consejo de Europa y la OSCE; 5) traer a la vida constitucional el lema de **"unidad en la diversidad"**.

En efecto, en Europa las manifestaciones culturales, vinculadas a un país o región concretos, forman parte al mismo tiempo del patrimonio cultural común europeo²⁷. La UE persigue preservar y fomentar la diversidad cultural, lo que se contempla en el artículo 151 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de 2002, donde se afirma que "La Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común". El tratado constitutivo de la UE en su formulación actual establece que: **"los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes. Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de derecho."** Y más adelante que **"La Unión contribuye a la preservación y al fomento de estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa..."**²⁸.

Entre los derechos, libertades y principios enunciados en la **Carta, el artículo 21 proscrib**e la discriminación: **"1. Se prohíbe toda** discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza,

²⁷ En estas mismas coordenadas cabe reseñar también la aplicación potencial del Convenio marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa a las nuevas minorías fruto de la inmigración. Sobre las minorías nacionales podemos apuntar que de la mayor o menor seriedad con que se tomen las recomendaciones de Lund en relación con la participación efectiva de minorías nacionales dependerá ya no sólo el dibujo del horizonte intercultural de la UE sino también su mapa social y político. Vid., PALERMO, F., "When the Lund Recommendations are Ignored. Effective Participation of National Minorities through Territorial Autonomy", *International Journal on Minority and Group Rights*, 16, 2009, pp. 653-663.

²⁸ Eurominority (de forma discutible) contabiliza 94 naciones sin estado y/o pueblos minoritarios, en toda Europa, que pertenecen a las categorías de minorías nacionales, culturales y lingüísticas, pueblos nativos, grupos étnicos.
<http://www.eurominority.eu/version/spa/index.asp> Visita 5 de mayo de 2012.

color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual". El artículo 22 se refiere explícitamente a la diversidad cultural, religiosa y lingüística: "La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística". La Carta continúa la tradición que, en lo que toca ya a Europa, inicia la Convención Europea de Derechos Humanos adoptada por el Consejo de Europa en 1950. Efectivamente, en lo que más nos interesa aquí el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), parte del marco normativo de la UE por el Tratado de Roma de 2004 trata de hacer más eficiente el sistema de derechos humanos incluyendo la libertad de pensamiento, conciencia y religión en el artículo 9 y la prohibición de discriminación por motivos (entre otros) religiosos, étnicos o de pertenencia a una minoría nacional. De forma particular, el pluralismo cultural y religioso parece una seña de las democracias liberales del tipo de las de la UE.

En todo caso, desde este plano, el normativo, formalmente la EU sí se compromete con el respeto a la diversidad cultural.²⁹

4. PLURALISMO Y DIVERSIDAD CULTURAL: ALGUNAS TENDENCIAS JURISPRUDENCIALES EN LA UE

La evolución jurisprudencial en la UE sobre el principio de no discriminación y la protección efectiva de los derechos relacionados con la diversidad cultural da argumentos para el juicio sobre ese horizonte intercultural. En este punto, uno de los primeros ámbitos donde la diversidad cultural se hace observable es el ámbito de la libertad religiosa. ¿Avanza la UE hacia el respeto de esta libertad, una libertad que tiene una muy gráfica dimensión externa?

¿Cómo se consigue un espacio de convivencia real y efectivo entre distintas expresiones religiosas? Las opciones son diversas van desde legislaciones que incorporan interpretaciones substantivas del principio de igualdad (de alcance colectivo) a acciones positivas o afirmativas (de alcance también colectivo) a instrumentos derivados de la cláusula de no discriminación (que no afectan a los derechos de las minorías como derechos colectivos porque se adoptan por

²⁹ En la línea, o de forma afín, al modo en que la UNESCO en la *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*, 20 de octubre de 2005, concibe la diversidad como un valor esencial de la humanidad. Sobre su lugar en democracia liberal, entre otros, RELAÑO PASTOR, E., "Religious Pluralism in liberal democracies: Should the diversity of religious and secular conceptions of the good in a multicultural citizenship be privatized?" en Rufino, A., Pizzo C., (eds.), *Right, True, Reasonable. The Perception of Justice in the Global Era*, Scrpaweb, Napoli, p. 160 y ss.

mecanismos individuales pero tienen una enorme importancia significativa), entre estas técnicas se halla la conocida como **“acomodo razonable”**. Empecemos por aquí, ¿se ha incorporado ésta a la tradición jurisprudencial de la UE? ¿Se aplica habitualmente?

El acomodo razonable, un concepto de origen jurisprudencial proveniente de Canadá y EEUU y que implica la adopción de medidas razonables para paliar efectos discriminatorios, se recogió por primera vez en la UE en la Directiva de Igualdad en el Empleo (Directiva 2000/78/EC) respecto a los empresarios y en favor de personas con discapacidad. Sin embargo, hasta la fecha, ningún otro instrumento a nivel europeo ha reconocido el deber de acomodo razonable por motivos ni culturales ni religiosos.³⁰ La jurisprudencia del TEDH se ha mostrado reacia a considerar las demandas que en nombre de la libertad religiosa apelaban a algún tipo de acomodo razonable esgrimiendo la vulneración del principio de igualdad por discriminación indirecta en algún ámbito público.

La antigua Comisión de Derechos Humanos y el TEDH consolidaron una jurisprudencia que reconoce un gran margen de apreciación (en la línea del gran margen de discreción que los altos tribunales permitían a los poderes públicos) a los estados a limitar expresiones externas relacionadas con usos o vestimenta asociados a la dimensión externa de la práctica religiosa, así concretamente en el ámbito educativo, pero también en casos de práctica religiosa en los lugares de trabajo: un estándar de protección poco exigente con el principio de respeto a la diversidad cultural y la no discriminación por motivos religiosos tal como se presenta en la práctica en la UE.³¹

Efectivamente, tanto en el ámbito educativo como en el laboral el TEDH parece haber primado las razones de instituciones públicas sobre demandas de individuos que pertenecientes a minorías religiosas se sienten discriminados por su cultura o religión así en la

³⁰ McCRUDDEN, “Theorising European Law”, Costello C., Barry E. (eds), *Equality and Diversity*, ICEL, Dublin, 2003, p. 27.

³¹ NIGRO, R., “The Margin of Appreciation Doctrine and the Case-Law of the European Court of Human Rights on the Islamic Veil”, *Human Rights Review*, vol. 11, 2010, p. 543 y s. Vid., LEWIS, T., “What not to Wear: Religious Rights, The European Court, and The Margin of Appreciation”, *ICLQ*, vol. 56, 2007, p. 413. Vid DAVIES, B.D., “Lifting the Veil: France vs New Crusade”, *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 34, 2011, pp. 131-136 y KAMAL, J., “Justified Interference with Religious Freedom: The European Court of Human Rights and the Need for Mediating Doctrine Under Article 9 (2)”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 46, 2008, pp. 667-707. Un comentario crítico de la sentencia del TEDH en *Lautsi y otros c. Italia*, R. nº 30814/06, de 18-III-2011, a cargo de CARRILLO, M., “La confesionalidad triunfa”, *El País*, 19 de marzo de 2011. PAREJO GUZMÁN, M. J., “Reflexiones sobre el asunto *Lautsi* y la Jurisprudencia del TEDH sobre símbolos religiosos: Hacia soluciones de carácter inclusivo en el orden público europeo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº. 37, 2010, pp. 865-896.

escuela, en el lugar de trabajo o en general en el ámbito público. Ya de forma temprana, en 1978, la antigua comisión rechazó la solicitud de un practicante sij frente a la ley británica que al obligar a todos a llevar casco hacía imposible que el demandante pudiera circular en moto con su turbante. De igual forma se pronunció el TEDH en demandas de trabajadores de religiones minoritarias para disfrutar permisos para atender su calendario de obligaciones religiosas, así paradigmáticamente el caso *X v. Reino Unido*³². Se puede decir también aquí que la jurisprudencia del TEDH ha insistido en declarar conformes al art. 9 del CEDH distintas normativas de centros escolares frente a demandas relacionadas con el uso del niqab por parte de estudiantes musulmanas.³³

El TEDH no ha hecho una interpretación extensa de derechos que han de ver con la diversidad cultural. Sin embargo, esto no significa que se haya negado explícitamente la procedencia de técnicas como el acomodo razonable, ni que no haya lugar para este concepto en el derecho europeo ya que se puede derivar de las previsiones legales relativas al principio de no discriminación recogido, entre otros lugares, en el artículo 14 del CEDH y el derecho fundamental a la libertad religiosa y de creencias (art. 9). Así, frente a esa tendencia, en el caso *Thlimmimos v Grecia* el TEDH sí se reconoció que en nombre del principio de no discriminación del art. 14 CEDH, el legislador nacional puede, bajo ciertas circunstancias, introducir excepciones en la legislación tendentes a evitar daños injustificados o desventajas innecesarias o sin razón objetiva derivadas del ejercicio de la libertad religiosa. Es este caso relativo a un testigo de jehová al que le afectaba para el acceso a la administración un antecedente de objeción de conciencia se interpretó sobre la base del art. 14 CEDH, que la discriminación se produce también cuando no existe una justificación objetiva y razonable que impida la introducción de excepciones en una norma general, esto es que impida tratar de forma diferente lo que es diferente.

De acuerdo con la doctrina *Thlimmenos*, tratar situaciones substancialmente diferentes de forma igual también puede llevar a la

³² Comisión Europea de Derechos Humanos, *X v Reino Unido*, (1981) No 8160/78, DR 22. *Konttinen v. Finland* (1996), no. 24949/94, DR 87-B, p. 68; *Stedman v. Reino Unido*, (1997), no. 8160/78, DR 89-B, p. 10.

³³ Sobre esta polémica entre otros vid., CHESLER, PH., "Ban the Burqa? The Argument in Favor", *Middle East Quarterly*, vol. 34, 2010, pp. 33-45; DORD, O., "Interdire le port du voile islamique intégral? Les États européens, répondent, en ordre dispersé, selon des logiques nationales", *Fondation Robert Schuman, Question D'Europe N° 183*, 2010. DAVIS, K., "The Veil That Covered France" s Eye: The Right to Freedom of Religion and Equal Treatment in Immigration and Naturalization Proceedings", *Nevada Law Journal*, vol. 10, pp. 732-762, VAKULENKO, A., "Gender Equality as an Essential French Value: The Case of *Mme M*", *Human Rights Law Review*, vol. 9, 2009, pp. 143-150.

discriminación³⁴. Esto es, el derecho a disfrutar de los derechos del Convenio Europeo sin discriminación se viola cuando, sin justificación objetiva y razonable, los estados no aplican un tratamiento diferente a las personas cuyas situaciones son sensiblemente distinta (discriminación por indiferenciación o discriminación por igualación). Paralelamente se puede detectar en muchos países de la UE una tendencia a, en la práctica, permitir la adaptación de ciertas instituciones públicas (escuelas, hospitales, prisiones, etc.) a distintos usos y tradiciones culturales, en relación con indumentaria, tipos de comida, permisos en días festivos para religiones minoritarias, etc.³⁵ La experiencia canadiense y su desarrollo de la técnica del acomodo razonable podrían servir de inspiración al sistema jurídico de la UE,³⁶ igualmente versiones substantivas de la igualdad abrirían el camino a **una sociedad más sensible a la llamada "diferencia" cultural**, sin embargo, no ha habido una evolución jurisprudencial en este sentido desde el caso Thlimmenos. El Tribunal no ha vuelto a seguir un razonamiento de ese tipo sino que parece haber vuelto a la línea del amplio margen de discreción a los estados frente a pretensiones individuales con trasfondo cultural.

5. SOBRE LA SITUACIÓN DE LA MINORÍA ROMANÍ EN LA UE

Hemos apuntado ya que los elementos que integran el proyecto europeo sobre diversidad cultural son dispares no sólo en términos de minorías culturales nacionales, sino también en relación con las minorías étnicas, los pueblos o las naciones transnacionales y sin estado. No se puede responder a la pregunta sobre el futuro intercultural de la UE sin atender a la trayectoria de su política para con las minorías culturales de su territorio. En este sentido, la minoría étnica más numerosa de la UE es la etnia gitana con más de 10 millones de personas.

Piedra de toque de la diferencia cultural en Europa³⁷, la tradición nómada e itinerante del pueblo gitano encaja perfectamente

³⁴ Caso Thlimmenos contra Grecia, (No. 34369/37), 6 de abril de 2000, parágrafo 44.

³⁵ EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights, Thematic Comment, No 3, *The Protection of Minorities in the European Union* (25/05/2010) http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc.thematic-comments_2005_en.pdf DASSETO et al., *Islam in the EU: What's at Stake in the Future?*, European Parliament, DG Internal Policies of the Union, 2007, pp. 43 y ss. McGOLDRICK, "Accommodating Muslims in Europe: From Adopting Sharia Law to Religiously Based Opt Outs from Generally Applicable Laws", *Human Rights Law Review*, 4, 2009, pp. 627-635.

³⁶ BRIBOSIA, E., RINGELHEIM, J., RORIVE, I., "Reasonable Accommodation for Religious Minorities: A Promising Concept for European Antidiscrimination Law? cit., p. 161.

³⁷ Efectivamente, se puede decir que el pueblo gitano aun siendo enormemente heterogéneo es portador de señas específicas de identidad cultural ligadas a una compleja historia de migraciones y de desarrollo de valores por ella afectados. Vid.

en el marco de la diversidad de culturas y tradiciones en cuyo respeto se ha comprometido la UE. Al margen de la diversidad estratégica gitana, la ausencia de una voz política definida (una dificultad añadida para determinar estos valores y necesidades de la comunidad romaní), la profunda relación de las estrategias con los estatus socio-económicos, representación política, estatus material, oportunidades, etc., podemos convenir en que la respuesta política de la UE a su presencia ayuda a dibujar el horizonte intercultural en la construcción europea³⁸. ¿La gestión política de la EU de la presencia de la minoría gitana señala una tendencia hacia el respeto a la diversidad cultural?

La respuesta es negativa. La crisis de la expulsión de gitanos (roma o de origen romaní) en Italia y sobre todo en Francia, un **verdadero “elefante” en Bruselas como ha sido señalada gráficamente** por Helen O’Nions,³⁹ ha puesto en evidencia la seriedad con la que los gobiernos de algunos estados miembros y las instituciones europeas (en lo que toca a la respuesta en nombre de la UE) se han tomado los acuerdos que en términos de derechos humanos afectan a la discriminación por motivos étnicos. El trato dispensado a los inmigrantes gitanos (roma) en Europa occidental ha sido un verdadero escándalo en términos de derechos humanos, tanto a la luz de normas específicas, así la Directiva 2004/38, como de derechos fundamentales contenidos en la Carta de derechos fundamentales.⁴⁰ Es posible decir que la Comisión Europea no ha superado uno de sus primeros test sobre la seriedad de su compromiso con las minorías. La cuestión no es coyuntural, la situación de los gitanos roma ilustra bien los problemas que en relación con el futuro intercultural se presentan a la UE. En el caso de esta concreta minoría y hasta la fecha, la respuesta *real*, paradójica e incoherente con el deber de respeto a la diversidad cultural positivado

GARCÍA CÍVICO, J., “Haciendo desigualdad de la diferencia. Meritocracia y desigualdad. A propósito de la posición socioeconómica del pueblo gitano”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n 19, 2009, pp. 59-83.

³⁸ Vid., O, NIONS, H., *Minority Rights Protection in International Law. The Roma of Europa*, Ashgate, Aldershot, 2007; POGÁNY, I., *The Roma Café. Human Rights & the Plight of the Romani People*, Pluto Press, London, 2004.

³⁹ O’NIONS, H., “Roma Expulsions and Discrimination: The Elephant in Brussels”, *European Journal of Migration and Law*, 13, 2011, p. 361-388.

⁴⁰ Y en plano político aunque el Parlamento Europeo criticó la expulsión, lo bien cierto es que muchos estados miembros eludieron expresar su rechazo o mejor su condena. Se ha hablado, así, de “**institucionalización de la xenofobia**” un claro debe en ese balance al que nos estamos refiriendo aquí. La expulsión toscamente justificada como “**amenaza potencial para la seguridad**”, puede verse como una coartada para llevar a cabo un guiño hacia facciones del electorado nacional. Este tipo de hechos no afectan sólo (aunque sea lo más importante) a personas individualmente consideradas, ni siquiera sólo un colectivo, también a una forma de vida. DOMENIC, Th. “Sarkozy’s law. The institutionalisation of xenophobia in the new Europe”, *Radical Philosophy*, 135, 2009, p. 7.

en los grandes textos jurídicos de la UE ha sido, sobre todo, de dos tipos: exclusión y expulsión.⁴¹

Hay también aquí una fuerza de signo contrario: como recoge el Informe de la Comisión Europea sobre la implementación de la Carta de derechos fundamentales de la UE⁴², en el apartado sobre las medidas frente a la discriminación, 172 millones de euros se dirigieron a acciones específicas de integración de Roma, el Fondo de Desarrollo Regional Europeo dedicó una inversión aún mayor para infraestructuras y proyectos para la etnia gitana roma reciben fondos del programa EU'S PHARE y de la iniciativa SOCRATES. La visibilidad política (otro indicador de la interculturalidad) de la etnia romaní aumentó en 2007 con la elección para el Parlamento Europea de dos políticos romaníes.⁴³ **También el Programa "The Decade of Roma Inclusion 2005-2015", una iniciativa internacional en la que participan Bulgaria, la República Checa, Hungría, Rumanía, Eslovaquia, España, Albania, Bosnia Herzegovina, Croacia, Serbia, Montenegro y Eslovaquia**⁴⁴.

Sin embargo, la Comisión ha reconocido recientemente un **aumento de la discriminación en la herramienta consultiva "Equality and non discrimination in an enlarged EU"**⁴⁵ y ha insistido en la necesidad de una definición más clara de la legislación anti-discriminatoria. Paralelamente la Comisaria Europea de Justicia, **Derechos Fundamentales y Ciudadanía definía como "tendencia muy peligrosa" y como una "puesta en cuestión de los valores democráticos en que se funda Europa" actos como expulsar personas de etnia gitana, restablecer controles fronterizos (Francia, Italia,**

⁴¹ O'NIONS, H., "Roma Expulsions and Discrimination: The Elephant in Brussels", cit., p. 361.

⁴² http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf

⁴³ Livia Járóka, húngara que describió su trabajo como una tarea hercúlea al representar no sólo a Hungría sino también a 15 millones de gitanos europeos. Hay que recordar que el primer miembro del Parlamento Europeo fue el español Juan de Dios Ramírez Heredia entre los años 1994 a 1999.

⁴⁴ Consejo de Europa/ERICarts: *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 9th edition*, 2008. <http://www.culturalpolicies.net>

⁴⁵ Para avanzar hacia ese horizonte intercultural al que estamos aludiendo parece necesaria una mayor fortaleza frente a la tentación de muchos gobiernos nacionales, rehenes al parecer de una parte del electorado, de ningunear o directamente vulnerar los más elementales principios que en términos de derechos humanos obligan a respetar la diferencia cultural y el conjunto de cambiantes y dúctiles identidades que conforman Europa. Vid., European Commission, Press release "Commission canvasses opinion on further direction of antidiscriminatory policy" IP/04/709 Brussels 3rd June 2004; European Commission, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: Non-discrimination and Equal Opportunities for All - a Framework Strategy*, COM (2005) 224, final, Brussels, 1 June 2005.

Dinamarca) o elaborar leyes antidemocráticas, como la Constitución y las nuevas leyes en Hungría⁴⁶.

El respeto a lenguas autóctonas no territoriales (por ejemplo, los idiomas gitano sinti y yiddish) es una gráfica señal de interculturalidad pero la consecución de un espacio político y social intercultural supone la previa reducción de la desigualdad socioeconómica, el aumento de la representación política, libertad de expresión, y diálogo como condiciones de pluralismo democrático.

6. LA INTEGRACIÓN DE LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES EN LA UE: LA ZIGZAGUEANTE SENSIBILIDAD A LA DIVERSIDAD CULTURAL

La interculturalidad es una propuesta de gestión política de la diversidad cultural que se caracteriza no sólo por la coexistencia sino por la **convivencia** de individuos y grupos que dan importancia a su tradición cultural. El acento en la cuestión de la convivencia remite a la cohesión social y ésta a la integración social (en realidad a una determinada concepción de la integración). La integración social es un valor de toda sociedad democrática y un presupuesto para la creación de sociedades interculturales.

La respuesta a la pregunta de si hay un horizonte intercultural en la UE depende también de los pasos que se den en la gestión del fenómeno migratorio en tanto que fuente de presencia estable de personas venidas de otras partes del mundo. En sociedades marcadas por la diversidad cultural donde inciden de forma notable los flujos migratorios la concepción de integración que se maneje es fundamental a la hora de conformar un paradigma intercultural. El espectro de concepciones de la integración es tan amplio que va desde la visión de corte asimilacionista que plantea la integración como deber, a aquella que defiende un tipo de pertenencia inclusiva y plural donde la participación es central en una ciudadanía desvinculada de la nacionalidad donde importa la preservación de la cultura⁴⁷ y las particularidades consideradas valiosas por parte del inmigrado. En el plano práctico, podemos preguntarnos ¿qué concepción de integración resulta propia del paradigma intercultural? ¿Es de ese tipo el que promueve la UE? ¿Y los estados que la forman? ¿En qué hechos podemos apoyar una respuesta?

Después de décadas si algo ha quedado ya claro es que ni la legislación sobre inmigración puede quedarse en un conjunto de

⁴⁶ "Europa vive el peligro de un retroceso democrático", *El País*, 2 de marzo de 2012

⁴⁷ SOLANES, A., "Ciudadanía, inmigración y participación: un análisis desde la diversidad cultural", en Pérez de la Fuente, O., P., *Una discusión sobre la gestión de la diversidad cultural*, cit., p. 26 y ss.

políticas sobre policía de fronteras, ni el fenómeno de la integración del inmigrante es un problema de inserción laboral. Las consideraciones civiles, políticas, culturales son también importantes para la integración de los inmigrados que consideran su permanencia en Europa. Los grandes acuerdos de la UE, directivas, recomendaciones y planes hasta los principios que informan los fondos de cohesión en el ámbito local insisten en que la integración es un proceso integral, bidireccional, asimétrico y holista y que no debe significar la renuncia a la cultura de origen⁴⁸

La cuestión es que en la UE coexisten diferentes tradiciones en la gestión política de la diversidad, así suele decirse que no es lo mismo el modelo británico (multiculturalista⁴⁹) que el francés (asimilacionista), el modelo socialdemócrata (casi en desalajo) o la nueva (zigzagueante o caótica) experiencia de los países del mediterráneo. El enfoque sobre el reconocimiento legal y político de minorías culturales ha venido acompañado de acciones de tipo afirmativo, derechos colectivos, así de forma prevalente en los países nórdicos o en Reino Unido, y en la primera década del siglo XXI ganaba terreno en países como Bélgica, Irlanda o Lituania⁵⁰.

En la UE hay países con diversidad étnica consecuencia de un pasado colonial aún reciente (Bélgica, Francia, Holanda); países que han atraído gran número de trabajadores inmigrantes (Austria, Dinamarca, Grecia, Alemania, España), etc. Cambian las políticas bienestaristas y los modelos de protección social. Los estados varían en su política de acceso a la ciudadanía, permanencia y naturalización: Francia y Suecia parecen adoptar una política más liberal (desde el punto de vista formal) pero el modelo racionalista y republicano francés en que la nación no se toma como comunidad de tipo etnocultural (según el dibujo del romanticismo alemán) sino como proyecto político y donde la pertenencia, la ciudadanía, la identidad es eminentemente jurídico-política, ha comenzado a desdibujarse y en cierta forma a fracasar. En este punto, Noruega o Reino Unido ocupan una posición intermedia, mientras que Italia o España se caracterizan por el endurecimiento de sus condiciones de acceso y disfrute de la ciudadanía. Circunstancias electorales **permiten hablar de un "neo asimilacionismo" en Holanda y en Dinamarca**, en un peligroso, defensivo, hostil (y poco intercultural) planteamiento de la integración ya conocido y explotado en países también pequeños como Austria, Suiza y más recientemente Grecia.

⁴⁸ ZAPATA-BARRERO, R., "Teorizando el enfoque español: coherencia de políticas públicas, interculturalidad y gobernanza multinivel", cit., p. 278.

⁴⁹ JOPPKE, C., "The retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy", *The British Journal of Sociology*, Vol. 5, 2, 2004.

⁵⁰ European Institute for Comparative Cultural Research (ERICARTS): *Sharing Diversity*, IV.

Paralelamente, la misma idea de diferencia cultural no se entiende de la misma forma a lo largo de la UE: la expresión **"diferencia cultural"** apunta en Cataluña o en Bélgica cuestiones lingüísticas y de tipo nacional; en Irlanda del Norte puede que evoque cuestiones religiosas, en Alemania la situación de la minoría turca, y a la pertenencia a una minoría étnica en los países de la antigua Yugoslavia, etc. Los datos que proporcionan distintos informes del Eurobarómetro coinciden en la dificultad de dar una imagen de la situación en distintos estados miembros de forma que sea mensurable, comparable con las experiencias de un estado miembro en concreto. De acuerdo con el Eurobarómetro sobre diálogo intercultural en Europa para el 23% de los encuestados significa comunicación entre distintas culturas pero por ejemplo para un 10% la expresión está relacionada con manifestaciones artísticas de distintas culturas⁵¹.

Las posibilidades de ese horizonte intercultural en lo que ha de ver con los cambios demográficos en la UE dependen de si se toma en serio el marco normativo que se ofrece ya no desde una versión utopista o maximalista de la interculturalidad, ni de unos corolarios axiológicos acerca de la igualdad desde la diferencia *in abstracto* sino desde la eficacia de un cuadro positivado en documentos oficiales de la UE, así la propuesta de Ciudadanía Cívica (COM 2000 757 final) o el Dictamen 365/2002 del CESE sobre el concepto de integración cívica pero sobre todo la Carta de los derechos fundamentales de la UE⁵². El desafío es extenso, incluye la cuestión de la *denizenship*⁵³, el debate sobre la consideración del inmigrante como parte de una minoría inmigrada que lucha por la igualdad y el reconocimiento del derecho a la diferencia cultural y por tanto a expresar sus señas de identidad cultural⁵⁴, sin duda el reconocimiento de derechos políticos⁵⁵ a los nacionales de terceros países, su representación institucional⁵⁶ y su participación social.⁵⁷ Una estrategia común de la

⁵¹ Eurostat: *Flash Eurobarometer* "Intercultural Dialogue in Europe", 2007.

⁵² BAUBÖCK, R., "Civic citizenship: A New Concept for the New Europe", cit. pp. 146-163.

⁵³ HAMMAR, T., "Denizen and Denizenship", Atsushi K., Westin, Ch. (eds.), *New Concepts of Citizenship*, CEIFO Publications, 93, Stockholm University, 2003.

⁵⁴ MARCOS DEL CANO, A. M., "Inmigración y minorías", en PÉREZ DE LA FUENTE, O., *Una discusión sobre la gestión de la diversidad cultural*, cit. p. 67 y 81.

⁵⁵ AÑÓN ROIG, M. J. y MIRAVET, P., "La Unión Europea y la integración social y política de los inmigrantes", en Revista Sistema, n.º 207, Noviembre, 2008, pp. 87-108. DE ASIS ROIG, R., "La participación política de los inmigrantes. Hacia una nueva generalización de los derechos", CEFD, 12, 2005. DE LUCAS, J., SOLANES, A. (eds.) *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, De Lucas J., Solanes, A. (eds.), Dykinson, Madrid, 2009. GARCÍA AÑÓN, J., "Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas", *Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio*, Icaria, Barcelona, 2003, pp. 349-392.

⁵⁶ MARTINIELLO, M., "Political Participation, Mobilization and Representation of Immigrants", Bauböck, R. (ed.), *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and*

UE que apostara por conceptos novedosos acordes con la complejidad de la realidad y del tejido social europeo, así del tipo de la propuesta de Ciudadanía Cívica (COM 2000 757 final) o el Dictamen 365/2002 del CESE sobre integración cívica darían razones para creer en ese horizonte intercultural.⁵⁸

No podemos acabar este epígrafe sin alguna alusión a prácticas que dan razones a una respuesta de otro signo. La Comisión Europea y el Consejo de Europa impulsaron proyectos como *Interculture Map* o *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe/ERICarts*. En el caso de España Zapata-Barrero ha recogido experiencias de políticas públicas aplicada a dos tipos de acciones estratégicas, la interculturalidad como gestión de la diversidad y como marco de **gobernanza multinivel**.⁵⁹ Aquí, la participación en la vida pública por parte del inmigrante se abre a un modelo de ciudadanía que abandona esa voluntad de conservación del privilegio (del "europeo" frente al extranjero) y de un statu quo cuya preservación impide la interculturalidad⁶⁰. La interculturalidad es también una acción estratégica contra la exclusión social que se deriva de la inmigración. En la 4ª Conferencia de Ministros de la UE sobre integración de inmigrantes (Zaragoza, 2010) se introducen tres aspectos propios del enfoque español: empleo, educación y apuesta por la diversidad como un recurso positivo para la cohesión en las políticas locales. Uno de los aspectos más innovadores fue la idea de participación y diversidad en el barrio⁶¹.

Esta lógica iniciada en la conferencia ministerial de Potsdam de 2007 confirmó la importancia del diálogo intercultural como instrumento de promoción para la integración de ciudadanos de

Political Participation, IMISCOE Report, Amsterdam University Press, 2006, pp. 104-105.

⁵⁷ CHECA, F. J., CHECA, C., ARJONA, A., (eds.) *Inmigración y derechos humanos. La integración como participación social*, Icaria, Barcelona, 2004. CHECA, F., ARJONA, A., CHECA, J. C., (eds.), *La integración social de los inmigrados. Modelos y experiencias*, Icaria, Barcelona, 2003. DE LUCAS, J. "El vínculo social, entre ciudadanía y cosmopolitismo", en *El vínculo social: Ciudadanía y Cosmopolitismo*, (ed. J. De Lucas), Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 115-127.

⁵⁸ VELLUTI, S., "What European Union Strategy for Integrating Migrants? The Role of OMC Soft Mechanism in the Development of an EU Immigration Policy", *EJML*, 9, 2007, pp. 53-82.

FANGEN, K., MOHN, A., "Assessing the Situation: Cross-National Comparison", Fangen, K., Fossan, et al. (ed.), *Inclusion and Exclusion of Young Adults Migrants in Europe: Barriers and Bridges*, Ashgate, 2010, pp. 237-274.

⁵⁹ ZAPATA-BARRERO, R., "Teorizando el enfoque español: coherencia de políticas públicas, interculturalidad y gobernanza multinivel", cit., p. 280.

⁶⁰ MORA CASTRO, A., "Inmigración, participación e integración ciudadana: hacia una nueva configuración de la ciudadanía", en Solanes, A. (ed), *Derechos humanos, migraciones y diversidad*, cit., p. 70 y ss.

⁶¹ ZAPATA-BARRERO, R., "Política de Inmigración en la presidencia española de la Unión Europea", *Claves de la razón práctica*, No. 204, 2010, pp. 62-71.

distintos orígenes, culturas y religiones. Estos precedentes también están en el Programa de Estocolmo en el lema de la UE “Unidos en la diversidad”: se trata tanto de la riqueza resultante de la diversidad entre los estados miembros como de la que existe en sus sociedades. Así, la mayoría de los documentos a partir de 2008, declarado “Año europeo del diálogo intercultural”, llaman a invertir un esfuerzo político en destacar que la diversidad enriquece y no es un problema que deba ser “solucionado”. Se coincide en que es necesaria una labor pedagógica en sentido amplio desde la recepción curricular y la mediación intercultural hasta la visibilidad “positiva” en los medios de comunicación que combata la fuerte e injusta estigmatización que supuso para muchos inmigrantes, ciudadanos musulmanes, solicitantes de asilo, refugio etc., el discurso de la seguridad que siguió a los distintos atentados de Nueva York, Madrid y Londres. Ese mismo año se establece un marco para el reconocimiento de la diversidad cultural y el enfoque intercultural en la agenda de la UE. A su vez, de acuerdo con un enfoque positivo de la interacción intercultural, el Consejo de Europa y la Comisión Europea siguen impulsando un discurso para futuras ciudades y sociedades “exitosas” en términos interculturales. Ese impulso es visible en la acción conjunta *Intercultural cities programme*⁶², la primero en ofrecer una red de prácticas para políticas y estrategias interculturales en clave local.

El Eurofound realizó durante 2009 un examen de las políticas y prácticas interculturales en 31 ciudades europeas en la “red europea de ciudades para las políticas locales de integración de los migrantes (CLIP)”.⁶³ Su informe general “Las políticas interculturales en las ciudades europeas” (agosto 2010) ofrece una visión de cómo están ciudades abordan sus disposiciones de una forma cada vez más diversa, proporcionando también un conjunto de directrices de buenas prácticas para las autoridades.⁶⁴ En 2008 podía decirse que la diversidad y las políticas interculturales se situaban en lo más alto de la Agenda de Europa⁶⁵ pero lo hacían de forma aún un tanto vaga e

⁶² Con la participación durante el año 2009 de 11 ciudades piloto, el programa en la página del Consejo de Europa: Council of Europe and the European Commission “Intercultural cities programme” http://www.coe.int/t/dg4/culture-heritage/culture/Cities/Default_en.asp (marzo 2012).

⁶³ Eurofound “European Network of cities for local integration policies for migrants (CLIP)” <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clipinterculturalases.htm> (marzo 2012).

⁶⁴ En este contexto, se propone prestar especial atención a incentivar la inversión en los barrios segregados, así como luchar contra la desigualdad.” ZAPATA-BARRERO, R., “Teorizando el enfoque español: coherencia de políticas públicas, interculturalidad y gobernanza multinivel”, cit., p. 282.

⁶⁵ WOOD, P., LANDRY, C., *The Intercultural City*, Earthscan, Londres, 2008. BLOOMFIELD, J., BIANCHINI, F., *Planning for the intercultural City*, Comodia, Stroud, 2004. GIMÉNEZ, C., “La integración de los inmigrantes y la

imprecisa, excesivamente teórica como para justificar una respuesta afirmativa a nuestro interrogante inicial.

Si el modelo intercultural es una respuesta contraria al asimilacionismo y *superadora* del multiculturalismo, cuando se habla de estrategias locales cercanas a hechos podemos identificar dos enfoques básicos entre estrategias interculturales que puedan dar lugar a dos escenarios diferentes: una política contra la exclusión social, o un medio para el desarrollo urbano y la innovación vinculado a una *cultura de la diversidad*.⁶⁶

Por su parte, la Comisión Europea ha emprendido investigaciones y acciones bajo el **rótulo "Inclusion and Cultural Diversity"** sobre aspectos prácticos de esta cuestión, así el uso y alcance de tecnologías de la comunicación por parte de minorías **étnicas con datos del Eurobarómetro "European Cultural Values"**⁶⁷ y en general del EUROSTAT. Otra razón, en el *haber*, por así decirlo de una respuesta positiva es que la interculturalidad se ha introducido en documentos guía así aquí en el Plan de Ciudadanía e Integración, en un modelo, que como resume el antropólogo Carlos Giménez, persigue una convivencia interactiva, una ciudadanía común de convivencia entre culturas; o en el Plan estratégico de ciudadanía e inmigración como mecanismo de interacción entre personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto a la diversidad cultural. Hay también razones para aminorar el optimismo ya que la interculturalidad aparece como mero principio, de nuevo sin conexión con exigencias concretas a gobiernos autonómicos y locales.⁶⁸

7. OTRAS RESPUESTAS JURÍDICAS A LAS DIFERENCIAS CULTURALES EN LA UE

La posibilidad de un horizonte intercultural dependerá también de la respuesta jurídica a las demandas de grupos y minorías culturales, tanto de las ya presentes en el territorio de la UE como de las relacionadas con el fenómeno migratorio, así las situaciones privadas internacionales vinculadas con la inmigración teñidas, las

interculturalidad. Bases teóricas para una propuesta práctica", *Arbor*, CLIV, No 607, julio, 1996, pp. 119-147. Id., *Guía de Interculturalidad*. 2. Vol. I "Fundamentos conceptuales". II "El enfoque intercultural en las políticas públicas de desarrollo humano sostenible", Guatemala, PNUD, 1997 y 2000.

⁶⁶ ZAPATA-BARRERO, R., *Diversidad y política cultural. La ciudad como escenario de innovación y de oportunidades*, cit. Cursiva en el original

⁶⁷ http://ec.europa.eu/culture/pdf/doc958_en.pdf. Fecha última visita 7 de mayo de 2012.

⁶⁸ ZAPATA-BARRERO, R., "Teorizando el enfoque español: coherencia de políticas públicas, interculturalidad y gobernanza multinivel", cit., p. 283.

más de las veces, por un componente socio-económico y otro cultural.⁶⁹

Aunque las cuestiones relacionadas con el uso personal de simbología religiosa tienden a ser cada vez más abundantes en la realidad judicial europea, y la mayoría de casos suelen plantearse en relación con la decisión de mujeres musulmanas de llevar determinadas prendas (*hijab, chador, nikab, burka*), los conflictos con un trasfondo cultural son escasos y además de escasos no son ninguna novedad en Europa. El primer caso ante la jurisdicción de Estrasburgo data de 1978, y es bastante conocido: el demandante era un creyente sij residente en el Reino Unido, al que habían sido impuestas repetidas multas de tráfico por negarse a cumplir con la norma que imponía a los conductores de motocicleta el uso obligatorio de un casco de protección⁷⁰

De la actualización de la reglamentación dirigida al reconocimiento⁷¹ de los derechos culturales de los extranjeros e inmigrantes, concretamente, en lo relativo a sus relaciones personales y de familia, se desprenden igualmente argumentos para la confianza o para el escepticismo en relación con ese horizonte intercultural⁷². Hay cuestiones como la recepción jurídica de la

⁶⁹ MULERO GARCÍA, J. S., "Integración social, derecho a la diferencia y relaciones jurídico-privadas internacionales", en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº 24, 2011. ESTEBAN DE LA ROSA, G., "El nuevo Derecho Internacional privado de la inmigración", REDI, 2007-1", pp. 103 y ss.; id., *Inmigración y Derecho internacional privado*, Grupo Difusión Jurídica, Madrid, 2009.

⁷⁰ Argumentaba el demandante que, para poder cumplir con la norma, habría debido quitarse el turbante obligatorio para los varones de su religión; y que, si debía elegir entre la ley divina y la ley humana, su conciencia le impulsaba a inclinarse por la primera. Aunque sólo un caso de esa clase llegó a Estrasburgo, los conflictos en Reino Unido – de importante población sij habían sido numerosos; al punto de que la legislación inglesa de tráfico fue modificada, por la presión política de la comunidad sij, para permitir una excepción al uso obligatorio del casco de protección en el caso de motociclistas varones X c. Reino Unido, decisión sobre la admisibilidad de la solicitud n. 7992/77, 12 julio 1978, "Decisions & Reports" 14, pp. 234-235.

⁷¹ El "método del reconocimiento" permite que se tomen en cuenta las especialidades de los ordenamientos de origen de las personas que migran para favorecer el reconocimiento (en los países de origen) de las decisiones que se pronuncien por los autoridades de los estados extranjeros de residencia de las personas migrantes. El sistema ha de desempeñar una nueva función y, para ello, cabe utilizar el método de reconocimiento como método de regulación, operando como hermenéutica que permite la interpretación de las actuales reglas de derecho internacional privado atendiendo al principio de la integración social, permitiendo a la autoridad judicial realizar un razonamiento previo de forma que sólo se podrán constituir en el foro las relaciones jurídicas que puedan reconocerse en el país de origen de la persona inmigrante (o inmigrada). MULERO GARCÍA, J. S., "Integración social, derecho a la diferencia y relaciones jurídico-privadas internacionales", cit., p. 7.

⁷² ABARCA JUNCO, P., "La regulación de la sociedad multicultural" en *Estatuto personal y multiculturalidad de la familia*, Colex, Madrid, 2000, pp. 16 y ss.

poligamia o en general de la **sharia** para dirimir divorcios, herencias y custodias que resultan sumamente gráficas de una impronta jurídica refractaria a un equilibrio entre normas estatales y respeto a la diferencia cultural. Por ejemplo, la reciente regulación del derecho de asilo en relación con el reagrupamiento familiar de las personas bajo protección internacional parece centrada en un modelo de asimilación que adopta la legislación del estado miembro que concede de nuevo escasa relevancia jurídica a la multiculturalidad expresada en la diversidad de fórmulas de familia.⁷³

En general y en el ámbito del derecho internacional privado se abre un interesante abanico de cuestiones que arrojan luz sobre la posibilidad del horizonte de nuestro título. Han de ver con el **pluralismo legal y la multiculturalidad, con la cuestión del “derecho vivo” por decirlo con Ehrlich, con un paradigma cosmopolita e intercultural del derecho** que se resuelve en la tensión entre la visibilidad de la diferencia cultural y cierta rigidez hermenéutica. Buenos ejemplos resultarán de la tendencia jurisprudencial del TJUE en relación con matrimonios en forma civil y religiosa (por ejemplo la minoría sij en reino Unido) o los matrimonios poligámicos en la tradición musulmana en lo que afecta a pensiones, reagrupación familiar y otros asuntos de derecho civil, también la respuesta normativa en lo que atañe al **gueto** o repudio judío, la institución islámica de la **kafala**, una suerte de acogimiento familiar de menores de otras familias íntimamente relacionada con valores tradicionales de la especial sensibilidad del islam hacia los niños sin hogar, que ya ha recibido en Europa cierta atención doctrinal.⁷⁴ De otra forma la hadana, el talaq (reconocido en Bélgica bajo estrictas condiciones), la **cuestión del etiquetado o denominaciones “Cashier” y sus variantes y**

⁷³ Así, no se permite el reagrupamiento de más de un cónyuge aunque sí es posible la de los hijos habidos en las sucesivas uniones del residente extranjero polígamo en determinadas circunstancias y bajo determinados requisitos. En este debate, un amplio sector de la doctrina critica la forma en que obvia el respeto a la identidad cultural del inmigrante y se vulneran principios elementales de Derecho Internacional privado. La exclusión de cualquier tipo de familia que no responda al modelo monógamo se justifica alegando que la familia es el lugar de convivencia en el que se transmiten las tradiciones culturales de las personas. Si estas tradiciones culturales proceden de países que no comparten un mínimo común de valores del país de acogida podrían impedir la asimilación de aquellos valores e incluso permitir la introducción de prácticas culturales radicalmente contrarias a los mismos: poligamia, repudiación, sumisión y discriminación de la mujer en relación con el hombre, entre otras. Creemos que este es un argumento falaz. Una exposición **mucho más matizada en PAUNER CHULVI, C., “La unidad familiar en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección social subsidiaria”, *Revista del Ministerio de Trabajo e inmigración*, 95, 2011, pp. 101-118.**

⁷⁴ **DIAGO, P., “La kafala islámica en España”, *Derecho Islámico e Interculturalidad*, pp. 111-159. MENSKI, W., “Law, State and Culture: How Countries Accomodate Religious, Cultural and Ethnic Diversity”, *Cultural Diversity and the Law*, Foblets, M., (ed.), Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 440 y ss.**

“Halal”, tradiciones culturales de tipo religioso en relación con el sacrificio ritual de animales para el consumo humano del tipo de la ***Slaughterhouses Act*** en Reino Unido o los acuerdos en distintos estados miembros de la UE con comunidades judías y comisiones islámicas. Otra vez en relación con la minoría sij en Reino Unido, el futuro de la aplicación y extensión en la jurisprudencia europea de la técnica del acomodo razonable apuntada atrás o en general de normativa sensible a la diferencia cultural, así a la muy gráfica manera de la ***Motor-cycle Crash Helmets (Religious Exemption) Act*** de 1976 que permite que los sijes queden exentos de utilizar el casco en la conducción de ciclomotores cuando usan turbante.

8. EL ISLAM EN PARTICULAR

Como en otras cuestiones en las que nos hemos ido deteniendo, también las señales dadas por la gestión de la UE en relación con el Islam ofrecen una respuesta contradictoria. De un lado, España, junto a Turquía se presentó en la primera década del siglo como motor de una nueva **“Alianza de Civilizaciones”**, una iniciativa que ponía el énfasis en el diálogo intercultural (un concepto con múltiples significados) también organismos alemanes como el Goethe-Institut o IfA lanzaron iniciativas concretas como los **“CrossCultures Internships”** que buscaban fortalecer el diálogo y el conocimiento del Islam,

Por otro lado, en la práctica cuando se habla del fracaso del multiculturalismo, en el debate no se hace mención al protestantismo, al judaísmo, a los inmigrantes católicos de origen sudamericano o a los inmigrantes del sudeste asiático, las diferencias culturales que se apuntan o aparecen implícitas en el discurso sobre la derrota del multiculturalismo son, sobre todo, las provenientes del Islam. La presencia del Islam en la UE no es debida, se ha dicho hasta la saciedad y sólo lo repetimos aquí, al fenómeno migratorio. En el espacio multicultural europeo, éste convive desde hace siglos con la tradición judeo-cristiana y en las mismas puertas de la Unión, países como Bosnia o Turquía, de mayoría musulmana, obligarán a matizar el discurso sobre el Islam en Europa, otra piedra de toque del horizonte intercultural y test de un racismo que no se presenta, como lo hiciera en el pasado, como discurso de la superioridad de una raza sobre otra, sino, más bien, como debate sobre la compatibilidad de culturas. En todo caso, algunos estados miembros de la UE han sentido la necesidad de regular la simbología religiosa en el espacio público y paralelamente se ha ido consolidando una línea

jurisprudencial del TEDH sobre el lugar que la religión debe ocupar en el espacio público⁷⁵.

El TEDH ya se ha pronunciado en un buen número de casos, desde el caso *Dahlab*⁷⁶. Los conflictos sobre simbología religiosa en la escuela pública en Francia, los efectos de la sentencia *Sahin* y luego en 2008 *Dogru* y *Kervanci*⁷⁷ no son episódicos sino parecen conformar una tendencia encaminada a justificar políticas nacionales de estados miembros o no de la UE restrictivos del uso de la simbología religiosa en lugares públicos, frecuentemente motivadas en la práctica por el interés en limitar la visibilidad del Islam. En ese tipo de decisión (véanse también los casos *Kaaduman*, *Bulut*, etc.) parece estar presente la sombra de las incógnitas que suscita la integración de la cultura islámica en la UE. Más en general, en todos estos casos parece subyacer una tendencia que invita a desestimar la posibilidad de un paradigma intercultural: es el discurso sobre la inintegrabilidad del emigrante de origen musulmán, un fenotipo extendido no pocas veces desde las propias instituciones del estado,

⁷⁵ BATTJES, H., DEMBOR, M. B., et al, "The European Court of Human Rights and Immigration: Limits and Possibilities", *European Journal of Migration and Law*, 11, 3, 2009, pp. 199-204.

⁷⁶ *Dahlab v Suiza*, decisión sobre la admisibilidad de la solicitud n. 42393/98, 15 febrero 2001. MCGOLDRICK, D., Human Rights and Religion: The Islamic Headscarf Debate in Europe, Londres, 2006, pp. 184 y ss. ALLEN, A. L., "Hijabs and Headwraps: The Case for Tolerance", *The Philosophical Foundations of Law and Justice*, vol. 3, 2010, pp. 115-127.

⁷⁷ Se trata de conflictos en una escuela pública a propósito de la prohibición de llevar velo islámico a las estudiantes del sexo femenino: una polémica que se desarrolla en Francia, con tensión creciente, desde finales de los años 1980, y que está en la base de la discutida legislación francesa de 2004 que veta los símbolos religiosos en colegios públicos. Las demandantes eran, en concreto, dos estudiantes musulmanas, de doce años en el momento de los hechos, que desde principios de 1999 comenzaron a asistir a clase con su cabeza cubierta con un pañuelo, por motivos religiosos. El profesor de educación física, aduciendo razones de higiene y seguridad, no les permitió seguir la clase de deporte con la cabeza cubierta. En febrero de ese mismo año, y pese a ofrecerse las alumnas a concurrir a clase de educación física vistiendo una boina o un pasamontañas en lugar del tradicional velo, el comité de disciplina las expulsó del colegio, por falta de asistencia a las clases de deporte. Ese fue el comienzo de un itinerario de recursos, administrativo primero y judiciales después, que terminaría con el rechazo de sus reclamaciones por el Consejo de Estado en 2004. Entretanto, las alumnas continuaron su escolarización mediante estudios por correspondencia. El Tribunal Europeo, después de detenerse en la cuestión de si las medidas restrictivas de la libertad religiosa de las demandantes podían considerarse "previstas por la ley" a los efectos del art. 9.2 CEDH – téngase en cuenta que los hechos se producen años antes de que entrara en vigor la ley de 2004 sobre símbolos religiosos – declaró en sentencia unánime que la medida disciplinaria adoptada por las autoridades educativas – expulsión de la escuela – estaba justificada de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Por tanto, ni había violación de la libertad religiosa ni tampoco del derecho a la educación garantizado por el art. 2 del Primer Protocolo. MARTÍNEZ-TORRON, J., "La cuestión del velo islámico en la jurisprudencia de Estrasburgo", *Derecho y Religión* 4 (2009), pp. 87-109.

que socava las posibilidades no sólo de la interculturalidad sino de la propia integración social del migrado. Efectivamente, a lo largo de la UE parece extenderse la idea (simplificadora, esencialista e injusta) de que el mantenimiento de la fe islámica por parte de inmigrantes de países musulmanes constituye una obstáculo para su integración cuando no una amenaza para la sociedad receptora⁷⁸. Los resultados del Eurobarómetro "Discriminación en la UE" (No.263, 2007) ya mostraron un elemento común entre las seis formas de discriminación estudiadas (origen étnico, discapacidad, orientación sexual, edad, religión, género): la forma principal de discriminación es la que se produce sobre una diferencia relativa: la diferencia *visible*. Esa diferencia visible tiene mucho que ver con el estereotipo **que se promueve desde "arriba", esto es, desde el discurso político, institucional, mediático, etc.** Esto quiere decir que el discurso de la inintegrabilidad cultural es construido y se puede revertir.

En este punto, junto a normas específicas como la directiva 2003/109 sobre el igual trato de los residentes de larga duración (*long term residents*) con los nacionales, la dialéctica tiene que ver de nuevo con la propia definición de integración como proceso asimétrico. Hablar aquí de proceso de integración significa hablar de interacción entre dos partes desiguales en términos de poder económico, simbólico y político. La sociedad de acogida tiene más poder y su estructura institucional, así como su respuesta son más decisivas para el proceso de integración que el propio esfuerzo individual del sujeto inmigrante. La sociedad receptora tiene una posición dominante no sólo por el factor numérico o por dictar la normativa legal que regula la misma integración, también por el imaginario identitario que le da cohesión y legitimidad⁷⁹. En esta lista no exhaustiva de razones para el escepticismo tampoco es posible

⁷⁸Vid. CESARI, J., *Muslims in the West after 9/11. Religion, Politics and Law*, Londres, 2009; ESPOSITO, J. L., KALIN, I., *Islamophobia: The Challenge of Pluralism in the 21st Century*, Oxford, 2011; MUSCATI, S.A., "Reconstructing Evil" : A Critical Assesment of Post- September 11 Political Discourse", *Journal of Muslim Minority Affairs*, vol. 23, 2003, pp. 249-268; JACOBY, T., "The Muslim Menace, Violence and the De-Politicising Elements of the New Culturalism", *Journal of Muslim Minority Affairs*, 30, 2010, pp. 167-181; ABBAS, T., "Ethno-Religious Identities and Islamic Political Radicalism in the UK: A Case Study" *Journal of Muslim Minority Affairs*, 27, 2007, pp. 429-442.

⁷⁹ Resulta evidente el error en este tipo de juicios, apoyados como ponía de relieve Álvarez en la presunción de que la sociedad receptora es culturalmente homogénea, transidos de esencialismos culturales, reacios a ver la complejidad del objeto de su crítica (heterogeneidad que alcanza la disidencia, crítica interna, complejidad del Islam, etc.), que estigmatizan al inmigrante como vector expresivo de su cultura. El carácter inintegrable de estos es algo socialmente construido que se ha visto sublimado por el repliegue en nombre de la seguridad que ha caracterizado el inicio del siglo XXI y que afectando a la visión del "otro" (aquí el "otro" de ascendencia musulmana) afecta a la construcción de ese futuro intercultural. ÁLVAREZ, I., "La construcción del inintegrable cultural", cit., p. 29 y ss.

eludir el daño de consultas populares como las que animó el *People's Party* en 2007 en Suiza con el telón de fondo de los minaretes (a pesar de que ni los de Zürich, ni tampoco los de Ginebra se utilizaban para la tradicional llamada a la oración), otra falsedad de la supuesta "islamización" que groseramente se aducía. De hecho ese supuesto fenómeno no tiene ninguna base empírica en la UE: según las cifras que recoge Eurostat apenas son 4 los estados miembros o candidatos a entrar en la UE con porcentajes mayores del 10% de población musulmana.⁸⁰

En el *haber* de la UE por así decir, podemos incluir el esfuerzo por recordar la laicidad como condición de legitimidad del proyecto europeo democrático, plural e inclusivo. El hecho de no haber prosperado el intento de mención a la identidad cristiana (algo que o bien sobraba directamente o bien hacía necesaria una larga paráfrasis de otras religiones entre ellas el propio Islam, reformas de éstas, visiones laicas, agnósticas etc.)⁸¹ No haber cedido a la presión de la Iglesia católica y a algunos influyentes dirigentes políticos de que se recogiera en el preámbulo de la Constitución Europea una mención expresa a la identidad cristiana o a unas hipotéticas raíces judeo-cristianas, parece una inteligente opción estratégica.

La representación empresarial, institucional, etc., el seguimiento del manual sobre símbolos religiosos impulsado por el Consejo de Europa. Signos gráficos, por ejemplo en relación con licencias de apertura de lugares de culto islámico, cementerios, pluralismo legal en materias de derecho civil, acomodo en lugares públicos, etc. Otro buena señal resultará de la presencia del islam en el aula, (ese laboratorio de democracia a decir de John Dewey) la voluntad de la EU no sólo de no estigmatizar, sino de conocer y acaso *valorar* esta cultura. Una pedagogía, la insistencia curricular frente al "racismo cultural" que compensa la estigmatización del islam, la modulación del sistema educativo, reforzando la comprensión plural de los derechos culturales.⁸² La relación entre la efectividad de los derechos relacionados con la diversidad cultural y la educación es una cuestión de primer orden: la educación está en la base para la comprensión y respeto de la diversidad cultural. Ningún europeo nace con sensibilidad y respeto hacia la diferencia: es algo en lo que se tiene que educar. Bien de forma transversal, bien específicamente en

⁸⁰ *European Institute for Comparative Cultural Research (ERICarts): Sharing Diversity*, cit., p. 35

⁸¹ DE LUCAS, J., "Identidad y Constitución Europea. ¿Es la identidad cultural europea la clave del proyecto europeo?", cit., p. 21. FERRARI, V., "Fra utopia e scetticismo. Consideración sulla costituzione europea", *Sociologia del Diritto*, 1/2003.

⁸² BLÁZQUEZ MARTÍN, D., "Inmigración, derechos educativos y derechos culturales", en Pérez de la Fuente, O., P., *Una discusión sobre la gestión de la diversidad cultural*, cit. p. 87.

educación obligatoria primaria y secundaria como educación en derechos, educación en ciudadanía, etc., la educación es el canal de adquisición de competencias cívicas. La educación en lo enriquecedor de la diversidad, cómo manejarse con ellas, cómo mediar con ellas, (también como forma de combatir prejuicios, estereotipos, fobias, etc.) parecen condiciones que favorecen el respeto y por tanto la interculturalidad a la que nos referimos.

Otra señal vendrá dada por el posicionamiento jurídico frente a los partidos xenófobos en Europa. Así a través de casos de enorme importancia simbólica (en el mejor sentido de la expresión). A modo de ejemplo el asunto Féret v Bélgica, de 16 de junio de 2009, en el que el TEDH apoyó la decisión de las autoridades belgas de sancionar a un parlamentario por incitar a la xenofobia. El TEDH consideró que la decisión de sancionar al diputado del Frente Nacional, por manifestaciones xenófobas y racistas, referidas al conjunto de los extranjeros del país y reproducidas durante la campaña electoral belga, no vulneraba el derecho a la libertad de expresión, esta injerencia en la libertad de expresión está prevista legalmente, y persigue un objetivo legítimo y necesario en una sociedad democrática: evitar la incitación al odio contra los extranjeros, odio que sigue progresando al albor de la crisis, así en estas fechas, desde los resultados del Frente Nacional francés al ascenso del inquietante partido griego "Amanecer dorado".

Dediquemos el último epígrafe a esta cuestión.

9. EL DISCURSO EXPLÍCITO ANTI-INTERCULTURAL: LA ULTRADERECHA EN LA UE

En las fechas en que terminamos este trabajo, antes incluso del inquietante auge de partidos de simbología nazi como "Amanecer dorado" (21 diputados en el Parlamento griego), la UE ya había advertido sobre los efectos "extraordinariamente preocupantes" del auge de esos partidos, cuyos valores "son opuestos a los que promueven las instituciones europeas".⁸³ Ya en 2002 y con las sucesivas victorias de partidos de extrema derecha en Europa, *New Stateman* publicó un artículo titulado "The End of Multiculturalism" apuntando tanto cierto declive de la llamada "era del multiculturalismo" en los años 90, como el preocupante tránsito de un racismo explícito a un racismo implícito en el discurso sobre el choque de culturas.⁸⁴

⁸³ "Bruselas alerta del auge electoral de los extremistas", en *El País*, 24 de abril de 2012-

⁸⁴ ZAPATA-BARRERO, R., "Usos de un término polémico", *El País*, 11 de Mayo de 2003.

Ha pasado una década. 32 representantes de partidos abiertamente xenófobos han conseguido escaño en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009. Esa tendencia estaba presente desde hace años en Francia (Jean Marie Le Pen), Italia (Umberto Bossi) y Austria (Jörg Haider). La tendencia en la primera década del siglo XXI de estos partidos es la de crecer en número de votantes, y, **paralelamente y de forma quizás más preocupante, la de "normalizar"** su presencia de manera que la misma no se percibe como una aberración del sistema democrático-parlamentario. La subida de votos, hasta alcanzar el 18% para Marine Le Pen en Francia en 2012 es una alarmante señal sobre el peso social ya no de valores vinculados a la solidaridad, sino del calado de las normas más elementales relativas a derechos humanos.

En el mismo sentido, la crisis este mismo año del partido explícitamente antimusulmán de Geert Wilders en Holanda (24 escaños en un Parlamento de 150 diputados en 2010) supone el último capítulo del ascenso progresivo de fuerzas políticas, en algunos casos euróforas, siempre abiertamente xenófobas y explícitamente refractarias al discurso intercultural. En Austria, el 27% del voto fue para la formación de Haider en las elecciones municipales de octubre de 2010. En Suecia, un partido xenófobo obtuvo 20 escaños en septiembre de 2010; en Dinamarca, otro partido racista llegó a colocarse como tercera fuerza política; en **Finlandia, los "Verdaderos Finlandeses" fueron a tercera vía en abril** de 2011; en Italia, el partido de Bossi, fundador de la Liga Norte, logró el 12,7% del voto en las elecciones regionales de Marzo de 2010; en Hungría el partido ultraderechista Jobbik llegó a reunir casi el 17% de los votos en 2010, en Grecia, seguramente el país más golpeado por la crisis financiera de 2008, han aumentado las agresiones a inmigrantes y a extranjeros así como la presencia pública de fuerzas filonazis, en España es visible un endurecimiento de tono populista del discurso sobre la gestión del fenómeno migratorio y la legislación antidiscriminatoria incluida en el código penal de 1995 ya ha tenido más de una oportunidad de demostrar su ineficacia en relación a lo que se puede llamar enguaje del odio.

Otra señal es el auge del llamado "Frente Nacional Europeo" y el de la "Europa de la Libertad y la Democracia" (ELD o EFD, del inglés *Europe of Freedom and Democracy*, el grupo político del Parlamento Europeo constituido en su VII Legislatura tras las elecciones europeas de 2009, integrado por 32 diputados europeos, gran parte de ellos portavoces de un discurso enfrentado a los principios y valores que permitirían el dibujo en el futuro de la UE del tipo de sociedad que aquí hemos calificado de "intercultural".

10. CONCLUSIONES

¿Hacia dónde se dirige la UE? Hemos tratado de seleccionar unos hechos, interpretar determinadas señales políticas y jurídicas y subrayar unas tendencias a partir de las cuales es posible proyectar en el medio plazo algunos de los obstáculos que encontrará la UE si quiere describirse a sí misma como un espacio político que avanza hacia una paradigma intercultural, entendiendo por intercultural un modelo de gestión de vocación superadora del modelo (quizás de un dibujo concreto del modelo) multicultural.

Recogimos dos grandes tendencias en el horizonte de la UE: una orientada hacia el modelo identitario propio del estado-nación y otro de tono novedoso y cosmopolita. El modelo estado-nación aún a principios ligados a la nacionalidad de tono cultural prioriza el componente colectivo preexistente en términos identitarios y las prerrogativas domésticas propias del ámbito estatal de decisión en lo que afecta la gestión de diferencias culturales. Por su parte, el **modelo "sin estado" insiste en una suerte de democracia trasnacional** basada en los derechos fundamentales y, en lo que nos ha interesado aquí, en una ciudadanía sólo dependiente del tiempo (de la duración) de la residencia y basada en derechos y no en pertenencias de corte identitario ni siquiera en versiones suaves o suavizadas de la misma.

Ambos podían rastrearse no sólo en la literatura de rótulo académico sino en hechos puntuales como los que nos interesaban aquí, así, el modelo de estado-nación está presente en la recepción institucional (a nivel aquí de la UE) de episodios-Schengen así, los cierres de frontera en estados miembro como Dinamarca, Francia o Italia. El modelo cosmopolita está presente en resoluciones del TJUE como el caso Ruíz Zambrano, McCarthy o Dercey. Nuestra conclusión en este punto es que ambos modelos tienen y aún tendrán sus **episodios de éxito, sus "batallas" ganadas. Ambas retóricas se están dando de forma simultánea en la UE sin que sea posible hablar de una única dirección, de un único "horizonte". Piezas fundamentales del proyecto europeo como la ciudadanía europea presentan dos significados distintos acordes a dos grandes modelos poco conciliables pero presentes en el discurso de la Unión.**

La nuestra es una respuesta abierta, hay también para ella razones de tipo pragmático, la UE no parece (afortunadamente) madura para proponer versiones substantivas de la ciudadanía y de la identidad, más allá del marco de respeto a los derechos

fundamentales. Parafraseando a Davies, podríamos decir, que “los nuevos europeos serán aquellos que elijan Europa”⁸⁵.

El carácter intercultural de la UE, su horizonte intercultural, no dependerá de evanescentes, metafísicos discursos identitarios, será fruto, más bien, de ese **proceso** dialéctico, contradictorio y dinámico. Vendrá dado por la consolidación, coherente con los hechos, de la autodescripción plural, democrática, y respetuosa de las reglas de un ente supraestatal que se dice orientado a reconocer y garantizar los derechos y libertades fundamentales de sus habitantes entre los que se encuentran los derechos culturales y el respeto a la diversidad cultural.

La UE es una creación legal y política, como lo es la ciudadanía europea, y no tiene implicaciones identitarias, más allá de ese origen autopoyético al que se refirió Castoriadis. Que la ciudadanía sea una creación legal sin contenido identitario (en sentido fuerte) tiene implicaciones de tono intercultural: protege a sus titulares (en un sentido liberal) de imposiciones culturales e identitarias por parte de estados miembros.⁸⁶ En relación con esa aproximación cosmopolita, **individualista, “negativa” en sentido liberal, de la ciudadanía, la UE** tiene un enorme potencial intercultural ofrece un marco más amplio que el marco nacional de los estados miembros para que los individuos vivan de la manera en que son o que quieren ser, a contrario de lo que sucedía, sucede, o puede suceder en el marco estrecho del estado nación que determina de forma poco flexible el marco de la existencia cotidiana, desde el empleo, al matrimonio, la educación⁸⁷, etc.

Tras recoger a grandes rasgos ese marco normativo hemos destacado de un lado algunas aporías de base y de otro lado la prioridad de la efectividad. Respecto a los primero, el denominado **“derecho de las minorías” ofrece un marco de protección cuyo alcance** concreto (así en el caso del pluralismo religioso, entendiendo que la religión es un fenómeno complejo solapado a menudo con cuestiones de tipo étnico y casi siempre con cuestiones de tipo cultural) aún no ha sido nítidamente definido. Respecto a la falta de efectividad (así lo

⁸⁵ Sin embargo, libertad de movimiento, movimiento transnacional no son sino eufemismos para un fenómeno el de la migración, que en la realidad, poco tiene que ver la elección personal, poco tiene que ver con la libertad, por decirlo con Hirschman, no es una **expresión de su voz, los inmigrantes no “votan con el pie”**. DAVIES, G., “Any Place I Hang My Hat?’ or: Residence is the New Nationality”, *European Law Journal*, Vol. 11, 2005, pp. 43-56.

⁸⁶ KOCHENOV, *European Union’s Minority Protection*, 2012. KOSTAKOPOULOU, T., *Citizenship, Identity and Immigration in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2001. MAAS, W., *Creating European Citizens*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2007.

⁸⁷ KOCHENOV, *On Options of Citizens and Moral Choices of States: Gays and European Federalism*, 33, *Fordham, J., Int*, 156, 2009.

vimos al hilo de la situación de la minoría gitana), esto resultará no tanto de la proliferación de nuevas normas relativas a derechos colectivos, o mejor a derechos culturales, sino de la aplicación efectiva de los estándares jurídicos ya existentes tanto de los específicamente referidos a los derechos de las minorías, como de los derechos civiles y políticos más elementales en lo que afecta a su ejercicio efectivo interpretados a la luz de la igualdad substantiva como igualdad desde la diferencia. Los años anteriores a la crisis financiera los datos del Eurobarómetro sobre la recepción de conceptos como el diálogo intercultural mostraban que la mayoría de los ciudadanos de la UE estaba de acuerdo en la diversidad y la cohesión intercultural pero ese tipo de conceptos (que no son conceptos legales) parecen aún excesivamente ambiguos.

Hemos señalado el camino tomado por la Comisión Europea, y por el diálogo que la UE mantiene con el Consejo de Europa. La identidad europea ha de resultar de una dialéctica porque su identidad no es armónica sino contradictoria y vendrá dada en la práctica por la forma como se gestione una realidad multicultural: la presencia en un mismo espacio político de grupos que se reclaman (aunque no se haga siempre de forma explícita) de identidades culturales diversas y tienen la pretensión (jurídicamente legítima) de que sus especificidades, sus diferencias (en relación con el grupo mayoritario) sean primero reconocidas y luego respetadas reclama una gestión política acorde a los grandes principios que a nivel teórico se recogen en los grandes textos jurídicos de la UE. Estos documentos, son también una hoja de ruta, y no son el proyecto de consecución de un espacio culturalmente homogéneo sino, al contrario, de uno donde se ha decidido respetar las diferencias culturales y se ha decidido garantizar el ejercicio de los derechos interpretados conforme a estas. Adquiría aquí una notable trascendencia tanto la labor del Tribunal de Justicia de la UE como la jurisprudencia del TEDH. Vimos como con carácter general, la corte de Estrasburgo ha insistido en la necesidad de proteger el pluralismo religioso, algo que se considera ligado a la idea de democracia⁸⁸, también la idea de que la condición minoritaria de una religión no puede constituir una excusa per se para que no forme parte también del espacio público⁸⁹. De forma afín se expresaba la Recomendación 1396 sobre Religión y Democracia al insistir en la necesidad de garantizar las mismas condiciones de desarrollo de todas las religiones presentes en una sociedad, invitando a los estados a facilitar el acomodo de las diversas prácticas dentro de su marco legal e institucional. Sin embargo, más allá de la teoría, el acomodo

⁸⁸ Caso Metropolitan Church of Besarabia v Moldova, 13 de diciembre de 2001, parágrafo 119; caso Refah Partisi v Turkey, 31 de julio de 2001, parágrafo 69.

⁸⁹ Caso Barankevich v Russian Federation, 10 de noviembre de 2005, parágrafo 109; caso Retah Partisi v. Turkey, 13 de febrero de 2003.

razonable (una forma concreta de acomodar y una técnica entre otras, frente a la discriminación indirecta y un medio de lograr entornos interculturales) no ha tenido apenas recepción en la jurisprudencia del TEDH y a la Directiva 2000/78/EC no ha seguido ninguna otra del mismo tono: la UE no reconoce esta vía para casos de diversidad derivada por religión o creencias. El acomodo razonable está aún lejos de integrarse en el sistema europeo de derechos humanos. Si esto es así para una técnica (la del acomodo razonable) que no tiene ni la profundidad ni el alcance estructural de otras formas de luchar contra la discriminación indirecta por motivos culturales (así mandatos generales de tipo afirmativo informados por concepciones más substantivas de la igualdad) la señal es también aquí negativa.

Podemos decir que la jurisprudencia de Estrasburgo, pero también los más altos tribunales de los estados miembros de la UE han manifestado una marcada falta de entusiasmo por interpretaciones más ambiciosas del respeto a la diversidad cultural (normalmente a partir de casos sobre la protección del foro externo de la libertad de religión y de creencias).⁹⁰ Sin embargo, la noción substantiva de la igualdad alcanza a las diferencias culturales y es posible decir que de la familiaridad con técnicas exigentes con esa igualdad dependerá las señas (interculturales o no) del futuro de la UE y más en particular y en lo que toca a la ampliación de la UE la regulación plural de las relaciones entre comunidades étnicas.

El TEDH no ha hecho una interpretación extensa de derechos que han de ver con la diversidad cultural, ni del art. 14 del CEDH ni de preceptos específicos, así los referidos al desarrollo de la personalidad o a la libertad religiosa. Casos como *Kosteski v. The former Yugoslav Republic of Macedonia* en 2006, o *El Morsli v. France*, y en general su postura en distintas resoluciones de 2009 relativas a estudiantes musulmanes y sijs que se sintieron discriminados por la aplicación de la ley francesa de 2004 que prohibía los símbolos religiosos en las escuelas, parece inclinar la posición del TEDH a este respecto del lado de un estándar que prioriza las razones de los estados por encima de las pretensiones de la diversidad cultural, en este caso del foro externo de la libertad religiosa, de los individuos. El ámbito del derecho internacional privado, la recepción de fórmulas de matrimonio y unión civil distintas de la dominante, la labor del TJUE y la tendencia de la jurisprudencia del TEDH en lo que toca a la diversidad cultural en la UE son una importante señal de ese futuro al que nos venimos refiriendo. En el plano estrictamente jurídico, el TJUE aún no ha consolidado una

⁹⁰ Aquí, recientemente, KNIGHTS, S., "Approaches to Diversity in the Domestic Courts: Article 9 of the European Convention on Human Rights", *Legal Practice and Cultural Diversity*, Grillo, R. et al. eds, Ashgate, 2009, pp. 290-293.

jurisprudencia general que sirva de guía⁹¹ y sobre el fondo de en aspectos específicos como el alcance de la protección de la libertad de creencias en el importante ámbito laboral aún no ha tenido ocasión de pronunciarse. La situación socioeconómica de las minorías en la UE (en particular en ciertos estados miembros y en general en lo que toca a bajos índices de participación política y en la riqueza, en la empresa y en la gestión de lo público, alto índice de desempleo, ocupación segregada o etnoestratificación laboral, falta de promoción laboral y de movilidad vertical de tipo meritocrático) justificaría medidas legislativas de tipo afirmativo.

En lo que respecta a las minorías “europeas”, nos detuvimos en la situación de la minoría romaní. Lamentablemente la respuesta en este punto también es negativa. De hecho, junto a la persistente pobreza y la escasa escolarización de los gitanos en la UE, otra importante decepción ha venido tras la ampliación de fronteras de la UE, la inclusión de Rumanía y Bulgaria, y cómo en lugar de favorecer la visibilidad de esta minoría históricamente perseguida a través de la adaptación transnacional del discurso intercultural se ha asistido al enésimo episodio de vulneración de los más elementales derechos de las minorías. Debemos insistir en que no hay un horizonte intercultural si en el interior de la UE persisten grupos económica, política y socialmente marginados, excluidos, perseguidos o ninguneados (como ha sucedido con la minoría romaní en el proceso de establecimientos de distintos estados nacionales –hoy estados miembros- y luego en la ampliación de la propia UE). Junto a la tan urgente como desatendida prioridad sobre sus condiciones socio-económicas y el alto índice de exclusión, las expulsiones colectivas de gitanos romaníes son hoy definitivamente un gráfico paso atrás en la construcción intercultural europea. En relación con las libertades de circulación y residencia en el territorio de la Unión se ha venido constatando el incumplimiento por parte de estados miembros de la Directiva 2006/100/CE por la que se adaptan determinadas directivas en el ámbito de la libre circulación de personas, con motivo de la adhesión de Bulgaria y Rumanía⁹². La actuación de la Comisión Europea en relación con las expulsiones de 2010 pero sobre todo en la más general cuestión de las amplias formas de discriminación de los gitanos de origen romaní en la UE no puede sino mover al

⁹¹Salvo desde herramientas muy concretas, así: <http://bookshop.europa.eu/en/compendiun-of-practice-on-non-discrimination-equality-mainstreaming-pbDS3111202/>.

⁹² Quedaban por señalar atrás la STJUE de 10 de febrero de 2009, asunto Comisión v Francia, as. C-224/08; STJUE de 19 de marzo de 2009 asunto Comisión v Portugal, as C-245/08; STJUE de 4 de junio de 2009, asunto Comisión v Grecia, as C-427/08, referidas a la falta de adaptación de la normativa interna a las previsiones de la Directiva 2006/100/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, por la que se adaptan determinadas directivas en el ámbito de la libre circulación de personas, con motivo de la adhesión de Bulgaria y Rumanía.

escepticismo a la hora de responder de forma realista a la pregunta de si el continente avanza hacia una realidad intercultural.

En lo que toca a la diversidad proveniente de la inmigración y la cuestión de los nacionales de terceros países ese horizonte intercultural dependerá de la política de la UE en relación con las condiciones de adquisición de la ciudadanía y la concepción que de integración social se maneje, y paralelamente del abandono de la **voluntad de conservación del privilegio del "autóctono" respecto del extranjero**, así como de la insistencia en la visión y en el uso de la **integración como "barrera de entrada" en un sentido negativo**, de nuevo como condición de ciudadanía. De la seriedad como se tomen los llamados *EU Common Basic Principles* y en particular la bidireccionalidad y asimetría, dependerá también ese horizonte intercultural. El concepto de ciudadanía cívica también serviría a la construcción de un sentimiento de pertenencia, fortalece el desarrollo del inmigrante individualmente considerado y de las comunidades de inmigrantes en la vida civil y legitima el completo proceso de integración. Señalamos aquí, herramientas como el MIPEX, o el Índice Europeo de Ciudadanía Cívica e Inclusión en el caso del CIDOB, informes académicos como los de *European Institute for Comparative Cultural Research (ERICARTS): Sharing Diversity*, el diálogo con el Consejo de Europa, el OECD SOPEMI-system, informes como el "Living together: Combining Diversity and Freedom in 21st Century" y otros.

Finalmente, hemos anotado la cuestión del Islam: decisiones como la sentencia Sahin, Dogru y Kervanci, Kaaduman, Bulut, etc., no son episódicas y en la práctica tienden a limitar limitan la visibilidad del Islam, algo que se puede relacionar con las incógnitas que suscita la integración de la cultura islámica en la UE. En todo caso, la proliferación de normas que aunque redactadas en términos generales y ser ocasionalmente aplicadas a otras religiones, tiene como origen el interés por restringir la visibilidad del Islam en el ámbito público, parece una manifestación particular de esa solución más general de generar homogeneidad (que no igualdad) donde se lo que se anhela es conservar la particularidad. También es significativo que la mayoría de los casos en que el TEDH ha legitimado la restricción del velo islámico se refieren al entorno educativo, un entorno que apunta decididamente al día de mañana. Si proyectamos hechos como la jurisprudencia del TEDH en este punto, el alcance futuro de sus decisiones no se limitará a Francia y a Turquía sino que se extenderá a otros países de la UE. En relación con Turquía, su entrada en la UE será importante en ese dibujo al que nos hemos referido.

Hemos recogido señales mezcladas enviadas a través de los distintos instrumentos políticos de la UE. También algunos datos

sobre percepción social: un espacio intercultural debe mostrarse capaz de aceptar costumbres y usos no prohibidos por las leyes aunque produzcan extrañeza y sea necesario un esfuerzo para no ceder ante la primera reacción de desagrado. Hemos apuntado también algunas señales locales, así la cantidad, destino y gestión de fondos para el desarrollo y promoción de políticas interculturales de **ámbito local en la línea del Eurofound, el "Intercultural Cities Programme" y las prácticas que vimos en relación con la "red europea de ciudades para los políticas locales de integración de los inmigrantes" (CLIP).**

Apenas hemos mencionado la cuestión de la presión homogeneizadora de la lógica de los mercados y la forma en que afecta a la diversidad cultural. No hemos recogido argumentos sobre la renuncia de las señas exteriores en la esfera de contratación privada, otro aspecto de la asimilación como peligro de la diferencia, una suerte de estrategia a la ***Zelig***, aquel paradigmático personaje que adoptaba la apariencia física pero también la forma de pensar de la persona que tenía delante a fin de evitar el rechazo, en la inteligente y, al parecer, un tanto profética película de Woody Allen.